

# Selvitys urheilun eettisten kysymysten hallinnoinnista Suomessa

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:8

Lauri Tarasti



# Selvitys urheilun eettisten kysymysten hallinnoinnista Suomessa

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:8

Lauri Tarasti



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet  
Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto / Kultur-, idrotts- och ungdomspolitiska avdelningen  
PL / PB 29  
00023 Valtioneuvosto / Statsrådet  
[www.minedu.fi/julkaisut](http://www.minedu.fi/julkaisut)

Taitto / Ombrytning: Erja Kankala, opetus- ja kulttuuriministeriö

ISBN 978-952-263-262-3 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0335 (PDF)

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/  
Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2014:8

# Kuvailulehti

Julkaisija  
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Julkaisun päivämäärä  
14.2.2014

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)  Lauri Tarasti	Julkaisun laji Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä	
	Toimeksiantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö	
	Toimielimen asettamispvm 24.10.2013	Dnro 46/040/2013

Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen)

Selvitys urheilun eettisten kysymysten hallinnoinnista Suomessa

Julkaisun osat Muistio

## Tiivistelmä

Selvitys koskee urheilun eettisten kysymysten hallinnointia Suomessa. Selvitysmies ei ehdota muutoksia niiden eettisten kysymysten osalta, jotka tänään ovat asianmukaisesti ja vakaasti hoidetut eli ADT:n antidopingtoimintaan ja sopimuksen katsomoväkivallasta toteuttamiseen. Muilta osin on tarkasteltu erikseen toisaalta urheilukilpailujen manipulointia, toisaalta yleisesti urheilun eettisiä kysymyksiä.

Urheilukilpailujen manipuloinnin tiedostaminen on ollut vaikeampaa kuin urheilun toisen suuren ongelman dopingin. Sellaista urheilun omavalvontaa kuin dopingissa ei voida järjestää vedonlyöntivilpissä ja siihen liittyvässä sopupelissä ja muussa tulosten vääristämisessä. Ne ovat virallisen syytteen alaisia rikoksia, joiden käsittely kuuluu poliisille, syyttäjälle ja tuomioistuimelle rikoslakiin nojautuen ja/tai asianomaiselle urheilujärjestölle sen kurinpitovaltaan nojautuen.

Sen sijaan eri osapuolten yhteistoiminta urheilun eettisissä kysymyksissä on järjestettävä pysyvästi. Siihen tulisi aikanaan sisällyttää Euroopan neuvoston valmisteilla olevan urheilukilpailujen manipuloinnin estämistä koskevan yleissopimuksen tarkoittama yhteistoimintayksikkö.

Selvitysmies ehdottaa perustettavaksi urheilun yleiseettisen toimikunnan, jonka tehtävänä olisi

- 1 seurata kansainvälistä yhteistyötä urheilun eettisten ongelmien ratkaisemiseksi ja toimia Suomen yhteistoimintayksikkönä urheilukilpailujen manipuloinnin estämistä koskevista kysymyksistä
- 2 toimia vedonlyöntivilpin, sopupelien ja muun urheilukilpailujen manipuloinnin estämistä käsittelevänä yhteistyö- ja koordinaatioelimenä urheilujärjestöjen, julkisen vallan ja vedonlyöntiyhtiöiden kesken
- 3 antaa suosituksia ja tehdä ehdotuksia urheilukilpailujen manipuloinnin estämiseksi niille tahoille, joita asia kulloinkin koskee
- 4 järjestää koulutusta ja valistusta urheilukilpailujen manipuloinnin estämiseksi yhdessä Suomen Antidopingtoimikunnan, urheilujärjestöjen ja muiden alalla toimivien kanssa
- 5 antaa suosituksia ja tehdä ehdotuksia urheilun eettisistä kysymyksistä avustukseksi siten urheilujärjestöjä ja muita urheilun eettisten kysymysten parissa toimivia tahoja
- 6 seurata hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamista urheilujärjestötoiminnassa ja antaa siitä suosituksia
- 7 antaa lausuntoja ja tehdä ehdotuksia opetus- ja kulttuuriministeriölle urheilun eettisistä kysymyksistä

Selvitysmies käsitteli hallintomalleina a) opetus- ja kulttuuriministeriön ohjaamista näihin tehtäviin, b) tehtävien yhdistämistä Suomen Antidopingtoimikunta ADT ry:n toimintaan, c) erillisen toimikunnan perustamista joko pääasiallisesti urheilun sisäisesti taikka opetus- ja kulttuuriministeriön nimittämänä sekä d) uuden julkisoikeudellisen yhdistyksen muodostamista.

Selvitysmies päätyi ehdottamaan, että urheilukilpailujen manipulointia ja muita urheilun eettisiä kysymyksiä käsitteleväksi yhteistoimintaelimeksi valittaisiin urheilun yleiseettinen toimikunta, joka käsittelee laajalti julkisen vallan, urheilujärjestöjen ja vedonlyöntiyhtiöiden edustuksen ja jonka nimittää opetus- ja kulttuuriministeriö. Toimikunta olisi siten julkisoikeudellinen.

Järjestäessään koulutusta ja valistusta urheilukilpailujen manipuloinnin estämiseksi toimikunta toimisi yhdessä Suomen Antidopingtoimikunnan ja tarvittaessa myös muiden alalla toimivien tahojen kanssa. Urheilujärjestöjen itsenäistä vastuun korostamiseksi urheilun eettisistä kysymyksistä urheilun yleiseettisessä toimikunnassa urheilujärjestöjen erilaisella edustuksella tulisi olla yhteensä enemmistö.

Toimikunnalle tulisi palkata päätoiminen sihteeri, jonka johdolla suoritettaisiin toimikunnan toiminnan alkuupano. Muun henkilökunnan tarve selviää näiden toimien myötä.

Selvitysmies ehdottaa myös, että liikuntalain tarkoituksena lisättäisiin sanat ”sekä myötävaikuttaa urheilun eettisten periaatteiden toteutumiseen”. Tärkeimmät näistä ovat dopingin vastustaminen ja urheilukilpailujen manipuloinnin estäminen.

## Avainsanat

Sarjan nimi ja numero Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:8		ISSN-L 1799-0327 1799-0335 (PDF)	ISBN 978-952-263-262-3 (PDF)
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja -		Kustantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö	

## Presentationsblad

**Utgivare**  
Undervisnings- och kulturministeriet

**Utgivningsdatum**  
14.2.2014

Författare (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare)	Typ av publikation Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar	
	Uppdragsgivare Undervisnings- och kulturministeriet	
	Datum för tillsättande av	Dnro
Lauri Tarasti	24.10.2013	46/040/2013

**Publikation** (även den finska titeln)  
(Selvitys urheilun eettisten kysymysten hallinnoinnista Suomessa)

**Publikationens delar** Promemoria

### Sammandrag

Denna utredning gäller förvaltningen av idrottsetiska frågor i Finland. Utredningen innehåller förslag om utvecklandet av arbetet för att motarbeta och förhindra manipulation av idrottstävlingar samt förslag om att förbättra uppföljningen av idrottsetiska frågor allmänt. Utredningsmannen föreslår inte ändringar av skötseln av de etiska frågor som redan idag sköts på ett sakligt sätt dvs. de frågor som handhas av Finland antidopingkommission och verkställandet av den europeiska konventionen om våld på läktare.

Det är allmänt taget svårare att uppskatta omfattningen av manipulation av idrottstävlingar än att förstå idrottens andra stora utmaning dvs. doping. Det är inte möjligt att skapa ett likadant övervakningssystem av bedrägeri inom vadslagning som redan finns för doping. Till skillnad från doping är bedrägeri inom vadslagning förenat med straffrättsliga följder och utreds antingen av polisen, åklagaren och domstolen i enlighet med strafflagen, och/eller av idrottsorganisationens egna disciplinära makt.

Samarbetet mellan olika parter i idrottsetiska frågor bör ordnas på permanent basis. Samarbetet bör innefatta det kontaktorganet som föreslås att skall grundas i den europeiska konventionen om manipulation av idrottstävlingar.

Utredningsmannen föreslår att det grundas en kommission för idrottens allmänhetiska frågor. Kommissionen uppgifter skall vara att

- 1 följa internationellt samarbete vad gäller idrottens etiska problem, och att fungera som Finlands kontaktorgan i frågorna som gäller att förhindra manipulation av idrottstävlingar;
- 2 fungera som samarbets- och samordningsorgan för idrottsorganisationerna, den offentliga sektorn och vadhållningsbolagen i arbetet för att motarbeta vadslagningens bedrägeri, match fixing och övrig manipulation av idrottstävlingar;
- 3 utarbeta rekommendationer och förslag om motarbetandet av manipulation av idrottstävlingar för relevanta organ;
- 4 ordna utbildning och information för att öka kunskapen om och motarbeta manipulation av idrottstävlingar i samarbete med Finlands antidopingkommission, idrottsorganisationerna och andra relevanta instanser;
- 5 utarbeta rekommendationer och förslag om allmänna idrottsetiska frågor i syfte att hjälpa idrottsorganisationerna och andra instanser som arbetar med idrottsetiska frågor;
- 6 övervaka tillämpningen av goda förvaltningsprinciper i idrottsorganisationer och utarbeta rekommendationer i dessa frågor;
- 7 ge utlåtanden och utarbeta förslag för undervisnings- och kulturministeriet i idrottsetiska frågor.

Utredningsmannen har undersökt följande alternativ för skötseln av uppgifterna: a) överförandet av uppgifterna till undervisnings- och kulturministeriet, b) överförandet av uppgifterna till Finlands antidopingskommission ADT, c) grundandet av en särskild kommission antingen inom idrottsförvaltningen eller under ministeriets förvaltning, d) grundandet av en ny offentligrättslig förening.

Utredningsmannen föreslår att det inrättas en kommission för allmänna idrottsetiska frågor med uppgift att behandla manipulation av idrottstävlingar och andra idrottsetiska frågor. Denna kommission skall bestå av representanter för samtliga relevanta instanser dvs. den offentliga sektorn, idrottsorganisationerna och vadhållningsbolagen. Kommissionens medlemmar skall utses av undervisnings- och kulturministeriet och är därmed ett offentligrättsligt organ.

Kommissionens utbildnings- och informationsverksamhet skall ordnas i samarbete med Finlands antidopingskommission och vid behov med andra relevanta instanser.

För att understryka idrottsorganisationernas särskilda ansvar i idrottsetiska frågor skall majoriteten av kommissionens medlemmar representera idrottsorganisationerna.

Kommissionen skall ha en huvudsekreterare som arbetar på heltid. Sekreterarens uppgift skall vara att lansera verksamheten. Behovet av övrig personal skall utvärderas i ett senare skede.

Utredningsmannen föreslår att 1 § i idrottslagen (Lagens syfte) skall revideras med ett tillägg ”samt främja verkställandet av idrottens etiska principer”. De viktigaste principerna som avses är att motarbeta doping och att hindra manipulation av idrottstävlingar.

### Nyckelord

Seriens namn och nummer Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2014:8		ISSN-L 1799-0327 1799-0335 (Online)	ISBN 978-952-263-262-3 (Online)
Sidoantal	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution -		Förlag Undervisnings- och kulturministeriet	

## Sisältö

	<b>Opetus- ja kulttuuriministeriölle</b>	<b>6</b>
<b>1</b>	<b>Taustaa</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Selvitystehtävän lähtökohtia</b>	<b>13</b>
<b>3</b>	<b>Euroopan neuvoston valmisteilla oleva yleissopimus urheilukilpailujen manipuloinnin estämisestä</b>	<b>19</b>
<b>4</b>	<b>Uudet tehtävät urheilun eettisten kysymysten hallinnoinnissa</b>	<b>21</b>
	Urheilukilpailujen manipuloinnin estäminen	21
	Muut kuin edellä tehtävissä 1-4 mainitut eettiset kysymykset	25
<b>5</b>	<b>Hallinnoinnin vaihtoehtoista</b>	<b>28</b>
	Opetus- ja kulttuuriministeriö	28
	Yhdistäminen ADT:hen	28
	Erillinen toimikunta	29
	Julkisoikeudellinen yhdistys	30
<b>6</b>	<b>Vaihtoehdon valitseminen</b>	<b>31</b>
<b>7</b>	<b>Urheilun yleiseettisen toimikunnan perustaminen</b>	<b>33</b>
<b>8</b>	<b>Liikuntalaki</b>	<b>35</b>

# Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 24.10.2013 tekemällään päätöksellä OKM/46/040/2013 allekirjoittaneen selvittämään liikunnan ja urheilun eettisten kysymysten hallinnoinnin tilaa, kartoittamaan eri vaihtoehtoja tehokkaaseen ja tarkoituksenmukaiseen hallintaan ja tekemään selvitykseen perustuvat toimenpide-ehdotukset. Työssä tuli myös selvittää eri ratkaisujen kustannusvaikutukset sekä tarvittavat säädösmuutokset ja selvityksen sisältää selvittäjän ehdotus ensisijaisesta toteuttamisvaihtoehdosta perusteluineen.

Asettamispäätöksessä viitattiin pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman siihen kohtaan, jossa todetaan, että hallitus turvaa eettisesti kestävän, yhdenvertaisen ja moniarvoisen huippu-urheilun toimintaedellytykset. Tähän kuuluu paitsi Suomen Antidopingtoimikunnan ADT ry:n toiminnan tukeminen myös dopingin ja katsomoväkivallan vastaisten kansainvälisten sopimusten kansallinen toimeenpano sekä urheilun muiden eettisten kysymysten ratkaisemisen edistäminen.

Edelleen asettamispäätöksessä todettiin, että tällä hallituskaudella uudistetaan liikuntalaki, millä hallitusohjelman mukaan edistetään koko liikuntajärjestelmän rakennemuutosta. Myös kansainvälisen liikunta-alan yhteistyön viimeaikainen kehitys vaikuttaa tulevaisuudessa kansallisiin ratkaisuihin: Euroopan neuvoston urheilun osittaissopimus EPAS:n puitteissa ollaan parhaillaan luomassa kansainvälistä urheilukilpailujen manipuloinnin vastaista instrumenttia, mahdollisesti yleissopimusta, joka hyväksyttäessään edellyttää valtioilta toimia sopimuksen toimeenpanemiseksi. Huomioitava on myös Maailman antidopingsäännösten esitykset, erityisesti tutkinnallisten menetelmien käyttöönotto.

Toimeksianto tuli suorittaa 31.1.2014 mennessä.

Toimeksianto on ollut lavea, minkä vuoksi olen joutunut sitä jossain määrin rajoittamaan luvussa 2 osoitetuin tavoin. Olen selvityksessä ja ehdotuksissani monin paikoin selvyiden vuoksi tarkastellut erikseen toisaalta urheilukilpailujen manipulointia so. vedonlyöntivilppiä ja sopupelejä ja muuta manipulointia, toisaalta yleisesti urheilun eettisiä kysymyksiä.

Ryhtyessäni tehtävään minulla oli urheilun eettisten kysymysten kansainvälisestä tilasta kohtuullisen hyvä kuva. Olin toiminut yli 10 vuotta Kansainvälisen yleisurheiluliiton IAAF:n oikeudellisen komitean puheenjohtajana ja osallistunut liiton uuden eettisen koodin valmisteluun, minkä lisäksi olen edelleen jäsenenä Kansainvälisen olympiakomitean urheiluoikeuden komiteassa, jossa urheilun eettisiä kysymyksiä on käsitelty. Osallistun parhaillaan Euroopan vedonlyöntiyhtiöiden yhdistyksen EL:n eettisen komitean jäsenenä EL:n uuden urheiluviedonlyöntiä koskevan eettisen koodin valmisteluun.

Urheilun eettiset kysymykset ovat suurelta osin kansainvälisiä ja kansainvälinen yhteistyö onkin niissä lisääntynyt voimakkaasti. Toimeksiantoni eräänä keskeisenä syynä on



edellä mainittu Euroopan neuvostossa valmisteilla oleva yleissopimus urheilukilpailujen manipuloinnin estämisestä, mikä tullee edellyttämään kansallisia toimia.

Olen selvityksen 1. luvussa vain lyhyesti kuvannut kansainvälistä taustaa selvitykselleni, joka keskittyy urheilun eettisiin kysymyksiin Suomen kannalta. Kansainvälistä aineistoa tältä alalta on olemassa runsaasti Unesco:n urheiluministerikokouksesta MINEPS V:stä, EPAS:ssa valmisteilla olevassa yleissopimuksessa urheilukilpailujen manipuloinnin estämisestä, Euroopan Neuvostossa, Euroopan unionissa, Interpolissa, kansainvälisissä urheiluliitoissa etenkin FIFA:ssa ja UEFA:ssa, eräiden maiden kuten Australian ja Norjan urheiluhallinnossa jne.

Hyvät lähdeluettelot sekä kansainvälisistä että kansallisista vedonlyöntivilppiä ja sopupelejä koskevasta kirjallisuudesta sisältyvät kahteen huomattavaan suomalaiseen tutkimukseen, jotka olen saanut käyttööni:

- Johanna Peurala: Match-manipulation in football – the challenges faced in Finland, the International Sports Law Journal 2013
- Jouko Ikonen: 1x2 – varma voitto – jalkapallo-ottelun manipulointi, tutkielma Turun yliopisto, toukokuu 2013

Olen suorittanut laajahkon kuulemiskierroksen valmistellessani tätä selvitystä urheilun eettisten kysymysten hallinnoinnista Suomessa. Keskusteluissa kanssani ovat olleet:

opetus- ja kulttuuriministeriöstä johtaja Harri Syväsalmi, kulttuuriasianneuvos Satu Heikkinen ja ylitarkastaja Heidi Sulander sekä rakennusneuvos Risto Järvelä;

oikeusministeriöstä lainsäädäntöjohtaja Asko Välimaa ja lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala;

sisäministeriöstä neuvotteleva virkamies Sakari Airas;

Poliisihallituksesta poliisiylijohtaja Mikko Paatero, ylitarkastaja Sari Ikkala ja poliisiylitarkastaja Heikki Lausmaa sekä poliisitarkastaja Ari Järvenpää;

Keskusrikospoliisista rikoskomisario Jouko Ikonen;

Suomen Olympiakomitean ja Valo ry:n puheenjohtaja Risto Nieminen;

Valo ry:stä erityisasiantuntija Petri Heikkinen, johtaja Nelli Kuokka ja erityisasiantuntija Kristiina Heinonen;

Suomen Palloliitosta pääsihteeri Marco Casagrande, lakimies Petteri Lindblom, kilpailupääällikkö Peter Lundström ja seuralisenssipääällikkö Seppo Miettinen;

Suomen Jääkiekkoliitosta toimitusjohtaja Matti Nurminen;

Suomen Koripalloliitosta kilpailutoiminnan johtaja Tom Westerholm;

Jalkapallon pelaajayhdistys ry:stä toiminnanjohtaja Markus Juhola ja oik.lis. Mika Palmgren;

Suomen Jääkiekkoliijat ry:stä toiminnanjohtaja Jarmo Saarela, joka myös on Suomen Huippu-urheilijoiden Unionin puheenjohtaja, ja yhteyspääällikkö Iiro Järvi;

Suomen Antidopingtoimikunta ry:stä sen puheenjohtaja Pekka Ilmivalta ja pääsihteeri Pirjo Ruutu;

Veikkaus Oy:stä niin ikään viestintä- ja vastuullisuusjohtaja Pekka Ilmivalta sekä liiketoimintapääällikkö Juha-Matti Mäki ja tuotepääällikkö Mikko Nurmi;

Fintoto Oy:stä toimitusjohtaja Markku Breider ja varatoimitusjohtaja Pertti Koskeniemi;

tennispelaaja Jarkko Nieminen;

Transparency Internationalista sen puheenjohtaja ekonomisti Erkki Laukkanen;

Helsingin yliopiston siviilioikeuden professori Heikki Halila;

Helsingin yliopiston rikosoikeuden professori Kimmo Nuotio

Esitän kiitokseni heille hyödyllisistä keskusteluista, joiden vaikutukset näkyvät selvityksessä ja ehdotuksissani.

Selvitykseni urheilun eettisten kysymysten hallinnoinnista Suomessa sisältää seuraavat luvut

- 1 Taustaa
- 2 Selvitystehtävän lähtökohtia
- 3 Euroopan neuvoston valmisteilla oleva yleissopimus urheilukilpailujen manipuloinnin estämisestä
- 4 Uudet tehtävät urheilun eettisten kysymysten hallinnoinnissa
- 5 Hallinnoinnin vaihtoehtoja
- 6 Vaihtoehdon valitseminen
- 7 Urheilun yleiseettisen toimikunnan perustaminen
- 8 Liikuntalaki

Intensiivisen työn jälkeen luovutan kunnioittavasti selvitykseni opetus- ja kulttuuri-ministeriölle.

Helsingissä helmikuun 14 päivänä 2014

Lauri Tarasti  
ministeri

# 1 Taustaa

Urheilun, etenkin huippu-urheilun, laajentuessa ja kaupallistuessa siihen on tunkeutunut monenlaisia kielteisiä lieveilmiöitä. Samanaikaisesti kun perinteinen kilpaurheilu jatkuu terveissä muodoissaan ja on laajentunut naisurheiluun, senioriurheiluun, vammaisurheiluun jne., huippu-urheilussa osana viihdeteollisuutta rahan merkitys on kaikissa muodoissaan kasvanut. Vastapainona tälle on urheiluliikkeessä syntynyt voimakas tarve urheilun eettisten periaatteiden vahvistamiseen ja fair play –hengen nostamiseen sille kuuluvaan arvoonsa.

Doping. Ensimmäiset merkittävät saavutukset tässä ovat tapahtuneet antidopingtyössä. Urheiluliike omaksui voimakkaan vastustavan kannan dopingin käyttöön urheilusuorituksen parantamisessa, mihin käyttöön kehittynyt lääketiede on luonut ja luo edellytyksiä. Useiden dopingskandaalien jälkeen, etenkin pyöräilyn Tour de Francessa, Kansainvälisen olympiakomitean aloitteesta perustettiin Maailman antidopingjärjestö World Anti-Doping Agency, WADA, Lausannessa vuonna 1999. Siitä tuli ainutlaatuinen urheilujärjestöjen ja valtioiden hallitusten välinen yhteinen toimielin, sillä urheilujärjestöt eivät uskoneet yksin pystyvänsä riittävän tehokkaaseen dopingin torjuntatyöhön.

WADA:n suurimmat saavutukset ovat olleet kaikkiin urheilulajeihin ja kaikkiin maihin sovellettava Maailman antidopingsäännöstö (WADC) ja mittava valvonta runsaine dopingtesteineen vuosittain (vuonna 2012 267.645 testiä). Ensimmäinen WADC tuli voimaan vuonna 2003, toinen versio vuonna 2009 ja kolmas tulee voimaan vuonna 2015. Unesco puolestaan hyväksyi WADC:tä tukevan antidopingsopimuksen International Convention Against Doping in Sport, joka tuli voimaan 1.2.2007 ja jonka on toistaiseksi allekirjoittanut 176 maata.

Suomessa antidopingtyö on järjestetty mallikkaasti Suomen Antidopingtoimikunta ADT ry:ssä, johon myös Suomen valtio edustajanaan opetus- ja kulttuuriministeriö kuuluu. Tässäkin toteutuu WADA:n malli urheilujärjestöjen ja julkisen vallan yhteistyöstä.

Urheilutulosten manipulointi. Viime vuosina pintaan on noussut toinen lieveilmiö, urheilutulosten manipulointi, minkä takana on vedonlyöntivilppi ja siihen kytkeytyvät sopupelit ja muu tulosten vääristäminen. Ongelman tiedostaminen on ollut paljon vaikeampaa kuin dopingissa. KOK:n presidentti Jacques Rogge arvioi vuonna 2011 pitämässään puheessa laittoman urheiluvedonlyönnin siihen liittyvien ilmiöineen urheilun suurimmaksi uhaksi maailmassa, mihin käsitykseen silloinen World Lotteries Associationin puheenjohtaja Risto Nieminen yhtyi.

Vedonlyönti ja myös urheiluvedonlyönti on kasvanut maailmalla käsittämättömään määrään. Kun vedonlyönnin välittäjiä on yli 10 000, joista useimmat, yli 80 %, ovat laittomia, on vaikea arvioida, kuinka paljon rahaa urheiluveikkauksessa liikkuu. Sorbonnen yliopiston suorittaman arvioinnin mukaan urheiluvedonlyönti oli vuonna 2011 arvoltaan

445 miljardia euroa, josta 75 miljardia oli laillista. Eniten urheiluvetoa lyötiin Kiinassa ja Etelä-Koreassa ja sen jälkeen Italiassa ja Iso-Britanniassa.

Suomessa Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus raha-arpajaisten ja veikkaus- ja vedonlyöntipeliä toimeenpanemiseen, mistä on huomattava etu urheilutulosten manipuloinnin estämisessä vedonlyöntiin liittyen. Veikkauksen koko liikevaihto oli mainittuna vuonna 2011 noin 1,8 miljardia euroa, mistä urheiluvedonlyönti oli noin 400 milj. euroa. Mutta internetin myötä voi Suomessa pelattavasta ottelusta lyödä vetoa ulkomaisen vedonlyöntin välittäjän internetsivuilla. Suomen Jalkapalloliiton II divisioonan ottelut ovat vedonlyönnin kohteena keskikesällä Aasiassa yli 300 vedonlyönnin välittäjällä.

Urheilutulosten manipuloinnin paljastaminen on vaikeaa ja näyttövaikeuksien vuoksi vain pieni osa tapauksista tulee ilmi. Europol on arvioinut tiedotteessaan 4.2.2013, että viime vuosina Euroopassa on pelattu 400 sopupeliä jalkapallossa, mutta ongelma koskee itse asiassa kaikkia vedonlyönnin kohteena olevia urheilumuotoja.

Kansainvälisellä tasolla johtavaksi järjestöksi tämän lieveilmiön vastustamisessa on tullut Euroopan neuvosto, joka muutoinkin on ollut aktiivinen urheilussa. Sen perustamalle urheilun laajennetulle osittaissopimukselle (the Enlarged Partial Agreement on Sport) EPAS –toimielimelle annettiin tehtäväksi valmistella luonnos sopimukseksi urheilukilpailujen tulosten manipuloinnin vastustamiseksi. Johtaja Harrin Syväsalmi opetus- ja kulttuuriministeriöstä vetää EPAS:n valmistelutyötä. Luonnos on juuri valmistumassa. Sitä esitellään jäljempänä luvussa 3.

Euroopan unionin komissio julkaisi 24.3.2011 vihreän kirjan on-line (internet) vedonlyönnistä, jonka valvonta on erityisen vaikeaa. Kirjan mukaan Euroopan unionin alueella vuonna 2015 on-line vedonlyönti nousee 13 miljardiin euroon. Unionin parlamentti hyväksyi 10.9.2013 päätöslauselman internet-vedonlyönnistä sisämarkkinoilla. Siinä peräänkuulutetaan useita toimenpiteitä, joihin kuuluvat muun muassa live-vedonlyönnin so. ottelun tai kilpailun aikana tapahtuvan vedonlyönnin kaikkien muotojen kieltäminen, koska erätulosten, keltaisen kortin saamisen, vapaapotkujen yms. tapahtumien vedonlyönti on helposti käytettävissä manipuloinnin kohteeksi. Jatkotoimet Unionissa ovat valmisteilla.

Unescon urheiluministerikokouksessa MINEPS V:ssä hyväksyttiin 30.5.2013 julistus, jonka merkittävin osa käsitteli urheilun rehellisyyden säilyttämistä tulosten manipulointia estämällä.

Rahapeleistä säädetään Suomessa arpajaislaissa (1047/2001). Rahapelien pelisäännöt annetaan sisäministeriön asetuksella (Veikkaus Oy:lle viimeksi 1121/2013). Siinä voidaan antaa paitsi voitonjakoa ja pelipanosten palauttamista myös pelilaji-, pelityyppi- tai pelikohtaisia määräyksiä pelihaittojen vähentämiseksi mukaan lukien vedonlyöntivilpin estäminen.

Suomessa vedonlyönnistä ja sopupeleistä on käyty keskusteluja valtion useiden tahojen, urheilujärjestöjen ja Veikkaus Oy:n kesken. Tätä yhteydenpitoa on tällä selvityksellä tarkoitus kehittää. Veikkauksella ja Suomen Jalkapalloliitolla on omat ennakkoseurantajärjestelmät vedonlyöntivilpin havaitsemiseksi.

Urheilukilpailujen manipulointia ja sopupelejä on maassamme paljastunut useita alkaen vuoden 1998 suuresta pesäpallon sopupelijupakasta, joista viimeinen tuomio annettiin petoksesta vuonna 2005. Rovaniemen palloseuran ROPS:n lähes pariinkymmeneen ottelutuloksen manipulointiin vuosina 2008-2011 annettiin tuomiot lahjonnasta elinkeinotoiminnassa. Tampere Unitedin sulkemiseen Veikkausliigasta rahanpesun vuoksi päätettiin vuonna 2011 ja tuomiot seuran johtajille annettiin vuonna 2013. Kaiken kaikkiaan Suomessa on annettu kymmenkunta tuomiota urheilutulosten manipuloinnista.

Vedonlyöntivilpin syy on useimmiten tavanomainen rahan ahneus. Mutta kysymykseen voi tulla myös rikollisen rahan pesu vedonlyönnillä. Sen taustalla ovat usein kansainväliset rikosliigat. Suomessa on voimassa laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (503/2008).

**Urheilun muut eettiset kysymykset.** Pääasiassa vain urheilussa esiintyviä eettisiä ongelmia ovat edellä mainitut doping ja urheilukilpailujen manipulointi. Mutta lisäksi on eräitä muita eettisiä kysymyksiä, jotka koskettavat muun ohella urheilua. Tässä selvityksessä niistä käsitellään seuraavia.

Maailman antidopingsopimuksen lisäksi on Suomi hyväksynyt toisenkin kansainvälisen urheilun eettisiä kysymyksiä koskevan sopimuksen, joka on Euroopan neuvoston yleissopimus katsomoväkivallan ehkäisemisestä urheilukilpailuissa vuodelta 1985 (yleissopimus katsojien väkivallasta ja epäsovivasta käyttäytymisestä urheilutilaisuuksissa ja erityisesti jalkapallossa). Se on saatettu Suomessa voimaan asetuksella 1.3.1987. Sopimuksen soveltamisesta on Euroopan neuvosto antanut useita päätöslauselmia ja suosituksia. Niiden mukaisena jalkapallon kansainvälisenä informaatioyksikkönä Suomessa on toiminut Helsingin poliisilaitos. Sopimuksen suora soveltaminen on Suomessa jäänyt vähäiseksi, koska katsomoväkivalta on Suomessa pysynyt aisoissa ja koska Euroopan jalkapalloliitto UEFA:n turvallisuusmääräykset ovat sopimusta tiukempia.

Yhteiskunnan yleisenä eettisenä kysymyksenä sukupuolten tasa-arvo koskee tietenkin myös urheilua (ja kaikkea liikuntaa). Perustuslain 6 § yhdenvertaisuudesta sisältää tasa-arvon perusoikeuden. Urheilujärjestöjen piirissä tasa-arvoon on kiinnitetty lisääntyvää huomiota. SLU:ssa on toiminut useita tasa-arvoa edistäviä projekteja ja erityinen tasa-arvovaliokunta 2000-luvulla. Valo ry:ssä asia on vielä avoinna. Opetus- ja kulttuuriministeriö on urheilujärjestöjen toiminnan tulospäätöksissä arvioinnissa käyttänyt tasa-arvonäkökohtia yhtenä avustuspäätöksinä.

Tasa-arvosta liikunnassa on tehty useita selvityksiä: Sukupuolten tasa-arvon nykytila ja muutokset Suomessa, opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2011:13 ja 2012:13; Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen syrjintä liikunnan ja urheilun parissa, valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2012:5. Molemmissa julkaisuissa on laaja lähdeluettelo alan kotimaisista ja ulkomaisista tutkimuksista ja selvityksistä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö jakaa vuosittain liikunnan ja urheilun tasa-arvopalkinnon Piikkarit. Suomessa järjestetään Valo ry:n toimin liikunnan tasa-arvon kansainvälinen suurtahtuma 6. IWG:n maailmankonferenssi 12-15.6.2014 (IWG=International Working Group on Women and Sport).

Tasa-arvolaki (609/1986) kieltää sukupuoleen perustuvan välittömän tai välillisen syrjinnän. Sukupuolisyrjinnän kieltäminen sisältyy myös rikoslakiin sen 11 luvun 11 §:ään. Yleisen syrjintäkiellon lisäksi tasa-arvolaki määrittelee erikseen, mikä on syrjintää työelämässä. Syrjintää epäilevä voi pyytää tasa-arvovaltuutettua selvittämään asiaa ja antamaan siitä lausuntonsa. Loukatulla on oikeus hakea hyvitystä tasa-arvolain 11 §:n perusteella.

Liikuntalain 1 §:n 2 momentin mukaan lain tarkoituksena on muun muassa liikunnan avulla edistää tasa-arvoa ja suvaitsevaisuutta.

Toisena yhteiskunnan yleisenä eettisenä kysymyksenä, joka koskee myös urheilua, on rasismin vastustaminen. Se sisältyy suvaitsevaisuuden tärkeänä elementtinä useisiin kansainvälisiin velvoittaviin sopimuksiin ja Suomen lainsäädäntöön monin paikoin, muun muassa edellä mainituin tavoin rikoslakiin ja liikuntalakiin. Se kuuluu myös opetus- ja kulttuuriministeriön tulospäätöksissä arviointiin valtionavustuksia urheilujärjestöille myönnettäessä.

Sisäministeriössä toimii etnisten suhteiden neuvottelukunta. Ministeriö on julkaissut vuonna 2012 Yhteiset kentät? Puheita ja tekoja vähemmistöihin kuuluvien nuorten yhdenvertaisen liikunnan ja urheilun edistämiseksi ja vuonna 2011 Kop kop –pääseekö sisään. Yhdenvertaisen järjestötoiminnan opas urheilu- ja nuorisojärjestöille. Opetusministeriö puolestaan on julkaissut vuonna 2010 kehittämisohjelman maahanmuuttajien kotouttamiseksi liikunnan avulla. Mainittakoon tässä myös Tuomas Zacheuksen, Pasi Kosken, Risto Rinteen ja Juhani Tähtisen kirja Maahanmuuttajat ja liikunta. Liikuntasuhteen merkitys kotoutumiseen Suomessa 2012.

Myös seksuaalisen häirinnän ehkäiseminen sisältyy urheilun eettisiin kysymyksiin. Se on noussut esiintyneiden tapausten myötä ongelmaksi, jonka hoitamista pyritään ratkaisemaan muun muassa vuonna 2002 annetulla lailla lasten kanssa työskentelevien rikostaukseen selvittämisestä (504/2002). Laki koskee rikosrekisteriotteen hankkimista alaikäisten kanssa työskentelemään valittavista virka- tai työsuhteisista henkilöistä.

SLU on julkaissut vuonna 2011 laajahkon oppaan Lupa välittää – lupa puuttua. Sukupuolinen ja seksuaalinen häirintä liikunnassa ja urheilussa – opas urheilussa toimiville aikuisille.

Hyvän hallinnon periaatteet – good governance – siihen sisältyen korruption estäminen ovat olleet esillä useissa urheilujärjestöissä niiden hyväksyessä sisäisiä eettisiä koodeja.

SLU on vuonna 2011 julkaissut oppaan Hyvä hallinto lajiliitossa. Runsaasta kansainvälisestä aineistosta voi mainita Play the Game –järjestön kirjansen Action for Good governance in International Sports Organisations vuodelta 2013 ja järjestön nettisivuilla [www.playthegame.org](http://www.playthegame.org) mainitut julkaistut.

EU:ssa urheilutyöryhmän alainen asiantuntijaryhmä valmisti 2013 laajan muistion urheilun hyvästä hallinnosta.

## 2 Selvitystehtävän lähtökohtia

**Käsitteistä.** Toimeksiannossa on käytetty sanoja ”liikunnan ja urheilun eettisten kysymysten hallinnointi”. Olen kuitenkin pohtimatta syvällisemmin liikunnan ja urheilun käsitteiden eroavuutta tyytynyt urheilun eettisiin kysymyksiin, mikä johtuu toisaalta sanontojen yksinkertaistamisesta toisaalta siitä, että erityisesti huippu-urheilun ja osin muun kilpaurheilun piirissä eettisten kysymysten hallinnointi kuten vedonlyöntivilpin ja sopupelien sekä katsomoväkivallan estäminen nousevat esiin. Tasa-arvokysymyksissä ja rasismien estämisessä ei tietenkään periaatetasolla ole eroa urheilun ja liikunnan kesken, jos kohta urheilussa pääpaino suuntautuu urheilujärjestöihin ja liikunnassa yleensä yhteiskuntaan.

**Antidopingtyö.** Urheilun suuren eettisen ongelman, dopingin ratkaisemiseen Suomi on osallistunut aktiivisesti niin kansainvälisesti kuin kansallisesti. Suomessa on tiukka dopingvalvonta, jota suorittaa etenkin Antidopingtoimikunta ADT ry, jonka hallituksessa ovat edustettuina Valo ry, Suomen Olympiayhdistys ry, Suomen Paralympiayhdistys ry, Suomen Urheilulääkäriyhdistys – Finlands Idrottsläkareförening ry ja Suomen valtio opetus- ja kulttuuriministeriön kautta. Valtio rahoittaa ADT:n toiminnan.

ADT:n sääntöjen 3 §:n mukaan yhdistys toteuttaa tarkoitustaan muun muassa

- 1 laatimalla ja vahvistamalla urheilun antidopingsäännösten
- 2 vastaamalla dopingvalvonnasta Suomessa yhteistyössä urheilujärjestöjen ja opetus- ja kulttuuriministeriön sekä viranomaisten ja yhteisöjen kanssa
- 3 toteuttamalla dopingtestit Suomessa sekä toimeksiannosta ulkomailla
- 4 huolehtimalla antidopingtoiminnassa tarvittavien sopimusten tekemisestä sekä niiden valvonnasta ja toteuttamisesta
- 5 valvomalla sääntöjen ja sopimusten noudattamista näissä säännöissä, johtosäännössä ja urheilun antidopingsäännöstössä määrätyllä tavalla

ADT:n asettama riippumaton valvontalautakunta ratkaisee, onko yksittäistapauksessa kysymys dopingrikkomuksesta. Vuonna 2012 ADT teki 3694 dopingtestiä, joissa vain yhdeksässä oli kysymys dopingrikkomuksesta. Suomessa on WADA:n akkreditoima dopinglaboratorio Yhtyneen Medix Laboratoriot. Perinteisten testausmenetelmien lisäksi on käyttöön otettu tutkinnallisia menetelmiä kuten kolmannen henkilön todistus, kirjallinen dokumentaatio, urheilijan veren ja muidenkin parametrien pitkäaikaisseuranta, urheilijan biologinen passi (ks. WADC 3.2., 5.8., ja 7.7.). Ne vaativat harkintaa ja kenties muutoksia ADT:n sisällä, mutta eivät käsitykseni mukaan vaadi säädösmuutoksia.

Dopingvalvonta sekä yleisellä tasolla että yksittäistapauksellisesti on siten ADT:n käsissä ja sitä kautta urheilujärjestöjen vastuulla. Kukin lajiliitto puolestaan määrää omat kurinpi-

torangaistuksensa, joiden tulee pääsääntöisesti noudattaa Maailman antidopingsäännösten määräyksiä.

Tämä järjestelmä toimii vakiintuneesti ja hyvin. Siihen ei tarvita uusia hallinnollisia ratkaisuja. Tämän vuoksi ei tässä selvityksessä pohdita ADT:n nykyisen toimenkuvan tai sen suorittaman antidopingtyön muuttamista. Siitä ei olisi mitään hyötyä, päinvastoin se saattaisi vaaraan nykyisen toimivan käytännön. Sen sijaan yhteistyö hallinnoinnissa muiden eettisten kysymysten ratkaisemiseksi tulee jäljempänä erikseen pohdittavaksi.

**Dopingvalvonnan ja urheilukilpailujen manipuloinnin estämisen ero.** Urheilun toiseksi merkittäväksi eettiseksi ongelmaksi nousseen urheilukilpailujen manipuloinnin estämiseen ei ole samanlaista valvontajärjestelmää eikä näytä olevan mahdollista sellaista edes luoda. Tämä johtuu näiden ongelmien suuresta eroavuudesta.

Dopingvalvonnessa on keskeisenä urheilijan virtsa- tai verinäyte ja silloinkin, kun käytetään muuta tutkinnallista menetelmää, tavallisesti kyse on urheilijan veriarvojen ja muiden parametrien pitkäaikaisesta seurannasta ja siinä havaittavista lääketieteellisistä poikkeamista. Tavoitteena on dopingissa suorituskyvyn parantaminen.

Vedonlyöntivilpissä ja siihen liittyvässä urheilutulosten manipuloinnissa ei ole käytettävissä samanlaista tietoa. Tarvitaan vedonlyöntiyhtiön tiedot vedonlyönnin epänormaaleista poikkeamisista, tarvitaan tietoa, mitä epätavallista ottelussa tai kilpailussa on havaittu tai epäilty tapahtuneen, ja tarvitaan tietoa yksityisen rahan liikkeistä. Ensin mainittu edellyttää vedonlyöntiyhtiöiden toimia, toiseksi mainittu urheilujärjestön seurantaa ja viimeksi mainittu poliisin toimia, sillä tilitietojen hankinta ilman poliisivaltuuksia ei ole yleensä mahdollista. Valvonta on siten yhteistoimintaa. Sellaista urheilun omavalvontaa kuin dopingissa ei voida järjestää vedonlyöntivilpissä ja siihen liittyvässä sopupelissä ja muussa tulosten vääristämisessä. Manipuloinnissa ei ole kysymys suorituskyvyn parantamisesta.

Vedonlyöntivilppi on yleisen syytteen alainen rikos, tavallisesti lahjonta elinkeinotoiminnassa tai petos. Kyse voi olla myös rahanpesusta. Jos tällaisesta syntyy perusteltu epäily, asia on poliisin tutkittava ja aikanaan syyttäjän on ratkaistava, viedäänkö juttu oikeuteen. Tutkintaan tarvitaan poliisin valtuudet, jotka Suomessa perustuvat pääosin pakkokeinolakiin (450/1987). Julkinen valta on tältä osin keskeisessä asemassa, vaikka sekään ei voi toimia ilman urheilujärjestöjen ja vedonlyöntiyhtiöiden panosta.

**Manuaali.** Suomen Palloliiton, Veikkausliigan ja Veikkaus Oy:n kesken on luotu jalkapallo-otteluiden manipuloinnin ennakkoimista ja vilpin ehkäisyä koskeva manuaali (viimeksi MEVE-manuaali 2013). Siinä on todettu, että se olisi monistettavissa myös muiden lajien käyttöön.

Manuaalissa on lueteltu 14 erilaista mahdollista urheilutulosten manipuloinnin tapausta kuten esimerkiksi

- pelaajien keskenään sopima toiminta
- yksittäisen pelaajan suunniteltu toiminta, järjestäytyneen rikollisuuden kanssa (eli ns. ujutettu pelaaja)
- erotuomarin toiminta tuloksen järjestelyyn
- valmentajan toiminta pelaajavalintojen ja/tai taktisten valintojen kautta
- seuran "ottaminen haltuun" omistusjärjestelyjen kautta tai pelaaja- ja rahoituspaketin kautta
- valmentajien, taustahenkilöiden, pelaajien ja/tai erotuomareiden uhkaus ja kiristys jne.

Manuaalissa annetaan ohjeita uhkien toteutumisen estämiseksi keskeisille toimijoille so. Palloliitolle/Veikkausliigalle, pelaajayhdistykselle, erotuomarikerhoille ja Veikkaus Oy:lle.



Jalkapallon Pelaajajyhdistys ry on toteuttanut vuonna 2013 ns. pelaajien mobiilipohjaisen hälytysilmoituksen, jossa voi nimettömänä ilmoittaa epäilyistään ottelun manipuloinnista. Siinä puhelimeen asennetun ohjelman perusteella voidaan lähettää tekstiviesti, josta ruutuun tulee mallivaihtoehtotekstit kolmella kielellä (suomi, ruotsi, englanti) ja josta lähetettäessä ei jää puhelimeen mitään jälkeä. Ilmoittajan nimestä ei siten jää mitään tietoa. Viesti menee turva-alan yritykseen, joka yhdessä Jalkapallon Pelaajajyhdistyksen kanssa päättää, saatetaanko tieto Veikkaus Oy:lle ja sieltä mahdollisesti poliisille. Asennustyö on tehty kaikille Veikkausliigan ja I divisioonan pelaajille eli noin 1 200 puhelimeen. Järjestelmää on tukenut kansainvälinen jalkapallopelaajien liitto FIFPro.

Tässä järjestelmässä on tärkeää väärinkäytösten välttämiseksi, että ilmoituksen epäilystä voi tehdä vain vakioitu joukko so. lajin omat pelaajat vaikkakin tuntemattomina.

Jalkapallon valiotuomarit ovat allekirjoittaneet ”Code of Conduct” sitoumuksen. Pääsarjaotteluissa toimii erillinen delegaatti ja erotuomaritarkkailija eräänä pyrkimyksenä oppia toimintatapa, joka edistäisi mahdolliseen manipulointiin liittyvää tarkkailua.

Manuaali sisältää ohjeet operatiiviseen toimintaan ottelun puhtauteen liittyvistä epäilyistä ennen ottelua, sen aikana ja sen jälkeen. Ohjeet päättyvät toteamalla, että poliisilla on parhaat mahdollisuudet tutkia esiin tulevia tapauksia, mutta että poliisi ottaa tutkitavakseen vain sellaiset tapaukset, joissa pystytään osoittamaan riittävä epäily rikollisesta toiminnasta. Palloliiton, Veikkausliigan, Pelaajajyhdistyksen yms. tulee yhdessä kerätä mahdollisimman laaja materiaali ja koota ne tarvittaessa yhteen poliisille todistusaineistoksi. Asia voidaan tutkia myös sisäisesti, mutta virallisen esitutinnan tekee aina poliisi. Epäilyssä manipulointi- ja vilppitapauksessa on tarkoituksenmukaista, että tutkintapyyntö tehdään joko Palloliiton nimissä tai ainakin yhteistyössä seuran ja/tai Palloliiton kesken. Ennen tutkintapyyntöä tekemistä Palloliiton, Veikkauksen ja/tai Veikkausliigan edustajat ovat sopineet poliisin kanssa siitä, miten asiassa edetään.

Edellä kuvattu järjestelmä on esimerkillinen sekä kansallisesti, mutta uskoakseni myös kansainvälisesti urheilukilpailujen manipuloinnin havaitsemiseksi. Siihen on vielä lisättävä Suomen Palloliiton laaja koulutusohjelma manipuloinnin vastustamiseksi ja havaitsemiseksi. Muissa lajiliitoissa ei toistaiseksi ole päästy näin pitkälle, mutta Suomen Kori-palloliitossa on järjestetty ulkomaisille pelaajille vuosittain koulutustilaisuus, jossa nämä asiat ovat olleet esillä. Jääkiekossa SM-liigassa on kussakin ottelussa otteluvalvoja, jonka toiminta on ohjeistettu toimenpiteinä ennen peliä, erityishavainnointina ottelun aikana ja toimenpiteinä pelin jälkeen. Myös eräissä muissa lajeissa on vastaavaa tarkkailua. Tennisessä on kansainvälisellä tasolla kaikissa suuremmissa turnauksissa tarkkailija manipuloinnin havaitsemiseksi. Manipuloinnin estämiseksi perustettu Tennis Integrity Unit on laatinut nettipohjaisen koulutusoppaan korruption torjumiseksi.

**Muusta valvonnasta.** Jalkapallossa on toteutettu laaja kansainvälinen ennakkovaroitusjärjestelmä (EWS) ottelujen manipuloinnin estämiseksi Kansainvälisen jalkapalloliitto FIFA:n toimin. Euroopan jalkapalloliitto UEFA:n seurannassa on yli 30.000 jalkapallo-ottelua vuodessa. UEFA:n käyttämän Sportradarin seurantajärjestelmä (Fraud Detection System) on käytössä 30 valtiollisessa vedonlyöntiyhtiössä, myös Veikkaus Oy:ssä.

Veikkaus Oy seuraa päivittäin yhtäjaksoisesti noin 100 maailman suurimman vedonlyöntiyhtiön urheiluvetoja havaitakseen epäilyttävää. Sillä on siis myös yhteys edellä mainittuun Sportradarin järjestelmään. Veikkauksella on Suomen Palloliiton kanssa säännöllisesti 2-4 kuukaudessa tietojen vaihtoa. Veikkaus Oy:llä on myös yhteys Euroopan vedonlyöntiyhtiöiden yhdistyksen EL:n ennakkovaroitusjärjestelmään ELMS:ään.

Ennakkovaroitusjärjestelmän merkitys on kuitenkin vähenemässä siltä osin kuin livevedonlyönti so. vedonlyönti ottelun tai kilpailun aikana on lisääntynyt. Suomessa se on

vain 2-5 %, mikä johtuu siitä, että Veikkaus Oy on sallinut yksittäin enintään 20 euron ja vuorokaudessa enintään yhteensä 300 euron live-vedot. Kansainvälisillä yhtiöillä ja etenkin laittomilla yhtiöillä live-vedonlyönti on usein 30-70 % urheiluvedonlyönnistä. Kansainvälinen rikollisuus on siirtymässä live-vedonlyöntiin, koska siinä ennakkovalvonta on lähes mahdotonta.

Veikkaus Oy itse valitsee omat veikkauskohteensa pyrkimällä ennakoimaan mahdollisia uhkia tulosten manipuloinnista ja jättämällä sellaiset kohteet pois.

Ravivedonlyönnistä so. totopelien toimeenpanosta yksinoikeudella vastaava Fintoto Oy ottaa vuosittain hevosista noin 1200 näytettä dopingin havaitsemiseksi ja lähettää jokaiseen ravitapahtumaan, vuonna 2013 niitä oli 555, tuomarin ja valvojan, joiden tehtävänä on muun ohessa seurata manipuloinnin kannalta epäilyttävää toimintaa. Vedonlyöntivilpin menestymismahdollisuudet eivät ole kovin korkeat, koska ravivetoa pelataan koko ajan muuttuvilla kertoimilla ja tulokseen vaikuttaa monessa lähdössä yli 10 hevosta, joten ravivedossa on paljon muuttujia, joiden hallitseminen on vaikeaa. Ravivedonlyönti ei kuulu valmisteilla olevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen urheilukilpailujen manipuloinnin estämisestä piiriin.

Fintoto Oy:n hallitukseen valtioneuvosto valitsee puheenjohtajan ja puolet hallituksen jäsenistä arpajaislain (1047/2011) 13 a §:n nojalla.

Poliisilla ei ole päätoimisia vedonlyöntivilpin asiantuntijoita, mutta 4–5 poliisia osallistuu osapäivätoimisesti seurantaan. Veikkauksella ja Palloliitolla on säännöllisesti yhteyttä poliisiin epäilyttävissä tapauksissa.

Arpajaislaissa on rahapelien toimeenpanoa koskevia säännöksiä kuten lain 14 §, jonka mukaan sähköisesti välitettäviä rahapelejä (on-line vedonlyönti) toimeenpantaessa on pelaajan henkilöllisyys ja asuinpaikka todettava, ja 14 a §, jonka mukaan rahapeleissä on 18 vuoden alaikäraja. Lakiin sisältyy myös viittaussäännös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettuun lakiin 503/2008. Sen mukaan rahapeliyhteisöillä on velvollisuus tuntea asiakkaansa ja tehdä riskiperusteisia arviointeja sekä ilmoitusvelvollisuus epäilyttävistä liiketoimista Rahanpesun selvityskeskukseen.

**Kannanotto yksittäistapausten valvontaan.** Euroopan neuvoston sopimusluonnoksessa urheilukilpailujen manipuloinnin estämiseksi jokaisen valtion edellytetään nimeävän yhteistoimintaelimen sopimuksen toteuttamiseksi. Olen sen vuoksi pohtinut, tulisiko tällaiselle yksikölle siirtää yksittäistapauksissa edellä kuvattua valvontaa. Sillä olisi suuri vaikutus eettisten kysymysten hallinnoinnissa ja se edellyttäisi laajoja uudelleen järjestelyjä.

Vaikka yksittäistapauksellisella käsittelyllä olisi mahdollisesti saavutettavissa tehokkuutta ja julkista huomiota ja sen kautta avoimuutta, ei tällaiseen käsittelyyn esimerkiksi kanteluiden ja valitusten johdosta näytä olevan edellytyksiä uudessa yhteistoimintaelimessä seuraavista syistä:

- ei ole hankittavissa vedonlyöntivilpissä eikä useimpien muittenkaan eettisten kysymysten käsittelyssä muutoin kuin poliisin valtuuksin sellaista luotettavaa todistelua ja näyttöä kuin dopingtapauksissa tai vaikkapa julkisen sanan neuvostossa

- sekä lahjonta elinkeinotoiminnassa että petos ovat virallisen syytteen alaisia rikoksia. Jos urheilujärjestö ryhtyisi yksin määräämään kurinpitorangeistuksia tällaisessa asiassa, se tulisi varmasti julki ja johtaisi viralliseen syytteen; jos syyttäjä sitten ei katsoisi näyttöä riittäväksi, putoaisi pohja pois urheilujärjestön kurinpitomenettelyltä ja jopa vahingonkorvausvaatimus olisi mahdollinen. Sen sijaan vähäisemmissä rikoslain ulkopuolelle jäävissä asioissa kuten manipulointiepäilyistä ilmoittamatta jättämisestä urheilujärjestön kurinpitomenettely tulisi yksinkin hyvin kysymykseen.

- urheilujärjestöjen kurinpitovallat urheilukilpailujen manipuloinnista ovat urheilujärjestökohtaisia; yksittäisen urheilujärjestön ulkopuolisella toimielimellä ei niihin, esimerkiksi kilpailu- ja toimitsijakieltoihin, ole määräämisvaltaa; ne voivat myös koskea vain urheilujärjestön omia jäseniä tai muutoin niiden piirissä olevia; vedonlyöntivilpin ketjun alkupään tekijät olisivat silloin ainakin kansainvälisessä rikollisuudessa tavoittamattomissa

- urheilujärjestöt eivät ole valmiita luopumaan kurinpitovallastaan esimerkiksi kilpailu- ja toimitsijakielloissa eikä ole syytä luopua urheilun sisäisestä muutoksenhakuinstanssista Urheilun oikeusturvalautakunnasta; niiden väliin ei mahdu uusia toimielimiä

- tapauskohtaiseen käsittelyyn uudessa toimielimessä ei ole resursseja eikä ole tarkoituksenmukaista ryhtyä niitä hankkimaan, kun käsittely jo tapahtuu muualla

- urheilun suuren mediajulkisuuden vuoksi yksittäistapauksiin kiinnittyisi kohtuuttomasti huomiota rakenteellisten seikkojen, sääntöjen asianmukaisuuden ja menettelytapojen oikeasuhtaisuuden asemesta; kantelijoita ja valittajia kyllä riittäisi

Laajassa kuulemiskierroksessani tuli ilmi selvä käsitys, ettei perustettavan toimielimen ole syytä käsitellä yksittäistapauksia eettisen ja hyvän hallinnoinnin sijasta, mikä ei estä sitä, että yksittäistapaukset saattavat johtaa sääntöjen, menettelytapojen ja muiden yleisten kysymysten käsittelyyn. Tässä mielessä yksittäistapaukset eivät jäisi ilman seuraamuksia, jos niillä olisi yleistä merkitystä.

Edellä esitetyillä perusteilla olen päätenyt siihen, että urheilutulosten manipuloinnin estämisessä on kehitettävä jo olemassa olevia menettelytapoja, joita on edellä kuvattu, ja laajennettava niitä, mutta että yksittäistapausten käsittelyä ei voida vedonlyöntivilpissä, siihen liittyvissä sopupeleissä ja muussa urheilukilpailujen manipuloinnissa siirtää uudelle toimielimelle. Se kuuluu poliisille, syyttäjälle ja tuomioistuimelle rikoslakiin nojautuen ja/tai asianomaiselle urheilujärjestölle sen kurinpitovallastaan nojautuen.

Sen sijaan eri osapuolten yhteistoiminta on järjestettävä vakaalle pohjalle ja pysyvästi. Siihen tulisi aikanaan sisällyttää Euroopan neuvoston valmisteilla olevan urheilukilpailujen manipuloinnin estämistä koskevan yleissopimuksen tarkoittama yhteistoimintayksikkö.

Tällaista yhteistoimintaa ja yhteistoimintayksikön toimialaa ei tarvitse rajoittaa vain urheilukilpailujen manipuloinnin estämiseen vaan sen tulisi voida käsitellä tarvittaessa muitakin urheilun eettisiä kysymyksiä. Toimeksiantoni laajuuskin edellyttää, että tämä selvitys ulotetaan yhteistoimintayksikön tehtäviä pohdittaessa koskemaan myös muita urheilun eettisiä kysymyksiä kuten katsomoväkivaltaa, tasa-arvoa, rasismia, seksuaalista häirintää ja hyvän hallinnon periaatteita, joista on lyhyesti mainittu edellä luvussa 1.

Mitä tulee näitä kysymyksiä koskevien yksittäistapausten käsittelyyn mainitunkaltaisessa uudessa yhteistoimintayksikössä, pätee suurimmaksi osaksi edellä jo esitetyt perustelut. Tasa-arvo ja rasismi ovat yleisiä yhteiskunnallisia kysymyksiä eivätkä urheilun erityiskysymyksiä. Niiden hoitaminen on järjestetty omalla lainsäädännöllä ja tasa-arvovaltuutetulla ja vähemmistövaltuutetulla on viranomaisvaltuudet näissä kysymyksissä. Katsomoväkivalta on yksittäistapauksissa poliisiasia samoin kuin seksuaalinen häirintä sen mennessä rikoslain 20 luvun piiriin. Hyvän hallinnon periaatteet ovat jo sinänsä yleiskysymyksiä.

Yksittäistapausten käsittelyä ei siten näissäkään urheilun eettisissä kysymyksissä ole syytä osoittaa uudelle toimielimelle. Päällekkäisyyksiä on vältettävä toimivaltaristiriitojen ehkäisemiseksi ja kustannusten säästämiseksi.

Mutta kaikissa näissä asioissa yksittäistapaukset, etenkin jos niitä on useita, voisivat johtaa yleiseen tarkasteluun urheilujärjestön rakenteista, säännöistä ja menettelytavoista, mikä nimenomaan tulisi osoittaa yhteistoimintayksikön tehtäväksi. Se voisi myös toimia urhei-

lun eettisenä neuvottelukuntana ja käsitellä lainsäädäntöä, toimintapoliittisia ratkaisuja ja yleisiä yhteiskunnallisia kysymyksiä urheilun etiikan kannalta.

Jäljempänä on käytetty termiä urheilun yleiseettinen yksikkö sen vuoksi, että jo nimen perusteella voidaan havaita, ettei yksittäistapauksia, valituksia ja kanteluita käsitellä tässä yksikössä vaan niitä varten on olemassa muu menettely.

### 3 Euroopan neuvoston valmisteilla oleva yleissopimus urheilukilpailujen manipuloinnin estämisestä

Doping-ongelman ratkaiseminen todettiin 1990-luvulla mahdottomaksi urheilun sisäisesti. Seurauksena oli ainutlaatuinen yhteistyö valtioiden hallitusten ja urheilujärjestöjen kesken, minkä tuloksena perustettiin niiden yhteinen järjestö WADA, laadittiin yhteinen antidopingkoodi WADC ja valmistettiin Unescossa sopimus dopingin vastustamisesta.

2000-luvulla on havahduttu havaitsemaan, että urheilutulosten manipulointi siihen sisältyvine vedonlyöntivilppeineen, sopupeleineen ja muine tulosten manipulointeineen on tänään urheilun suuri ongelma, jonka ratkaiseminen ei voi onnistua urheilun sisällä. Huippu-urheilun ammattimaistuminen, vedonlyönnin voimakas lisääntyminen ja puhdas rahan ahneus ovat osaltaan vaikuttaneet tämän ilmiön syntymiseen. Ongelmasta voi olettaa vain pienen osan tulleen ilmi, koska sen havaitseminen on varsin vaikeaa.

Urheilujärjestöillä ei ole urheilukilpailujen manipuloinnin paljastamiseen riittäviä teknisiä resursseja, ei erityisasiantuntemusta eikä toimivaltuuksia tutkintaan. Tarvitaan julkisen vallan voimakasta panosta ja vedonlyöntiyhtiöiden merkittävää osallistumista valvontaan. Tarvitaan kansainvälistä yhteistyötä, koska kansainvälinen rikollisuus on iskenyt kyntensä vedonlyöntiin ja vedonlyöntiä käytetään eräänä keinona paitsi manipuloimalla vilpilliseen rahan ansaitsemiseen myös rikollisen rahan pesuun. Tähän kiinnitti huomiota Unescon ministerikokous MINEPS V vuonna 2013 antamassaan julistuksessa.

Tämän vuoksi urheilun suhteen muutoinkin aktiivinen Euroopan neuvosto aloitti muutamia vuosia sitten valmistella sopimusta urheilutulosten manipuloinnin estämisestä. Luonnosta on laatinut EPAS –toimielin johtaja Harri Syväsalmen johdolla. Luonnos on valmistumassa ja annetaan Euroopan neuvoston ministerikomitean käsittelyyn kevään aikana. Euroopan neuvostoon kuuluu 47 jäsenvaltiota, mutta sopimus on tarkoitettu avattavaksi myös muille valtioille. Sopimus tulee voimaan, kun viisi valtiota on sen ratifioinut.

Vaikka sopimusta ei vielä ole hyväksytty, voidaan siinä esitettyjä periaatteita ja ratkaisuja käyttää hyväksi myös pohdittaessa urheilun eettisiä kysymyksiä Suomessa. Luonnos ilmaisee kansainvälisessä yhteistyössä esillä olevia näkökantoja.

Kansainvälisen yhteistyön kehittämiseksi luonnos edellyttää kunkin sopimusvaltion perustavan yhteistoimintayksikön, ”national platform”, pitämään yhteyttä toisiin jäsenvaltioihin ja Euroopan neuvostoon ja vaihtamaan tietoja niiden kanssa. Tällaisen yhteistoimintayksikön tulisi toimia informaation kerääjänä ja jakajana asianomaisille järjestöille ja viranomaisille, kerätä tietoja epäsäännöllisestä ja epäilyttävästä vedonlyönnistä ja välittää tietoa lain tai urheilujärjestöjen sääntöjen loukkauksista viranomaisille, urheilujärjestöille

ja vedonlyöntiyhtiöille kansallisesti ja kansainvälisesti sekä muutoinkin koordinoida toimintaa urheilukilpailujen manipuloinnin estämiseksi.

Luonnoksessa korostetaan hyvän hallinnon periaatteiden merkitystä korruption, urheilukilpailujen manipuloinnin ja muiden väärinkäytösten estämisessä. Huomiota kiinnitetään eturistiriitatilanteiden ja jääviyden välttämiseen, erotuomarien nimeämiseen mahdollisimman myöhään ja monipuoliseen raportointivelvoitteeseen, myös sopimuksen mukaan perustettavalle seurantakomitealle. Urheilujärjestöjen rahoituksen avoimuutta tulisi lisätä.

Osapuolten tulisi pyrkiä estämään laitton vedonlyönti. Valtioiden tulisi lainsäädäntö- tai muilla toimilla estää sisäpiiritiedon hyväksikäyttöä vedonlyönnissä, estää rahavirtoja laittomille operaattoreille ja kieltää niiltä mainontaa. Valtioiden tulisi ottaa käyttöön yhteisörangaistukset vedonlyöntivilpin rankaisemisessa. Epäilyjen ilmiantajien suoja pitäisi järjestää. Kyberrikollisuuteen tulisi kiinnittää huomiota. Myös Interpolin toimintaa tulisi tukea ja taata kansalliselle poliisille riittävät toimintavaltuudet vedonlyöntivilpin tutkimiseen.

Sopimuksen tultua hyväksytyksi on Suomessa tarkasteltava, vaatiiko sopimus lainsäädäntömme tarkistamista. Samalla voidaan selvittää, mitä muutoin on tehtävissä urheilukilpailujen manipuloinnin estämiseksi. Kysymykseen voisivat ainakin tulla rikoslain lahjonta elinkeinotoiminnassa –rikoksen tarkistaminen taikka erityisen vedonlyöntipetoksen lisääminen rikoslakiin, yhteisörangaistussäännösten ulottaminen urheilutulosten manipulointia koskeviin rikoksiin, lainsäädännölliset toimet rikoksesta ilmoittaneiden suojaamiseksi ja poliisin tiedonantovelvollisuuden laajentaminen. Myös poliisin toimivaltuuksia televalvontaan tulisi selvittää urheilutulosten manipuloinnin paljastamiseksi. Sen sijaan sisäpiiritiedon antamisen rankaiseminen vedonlyöntiä varten tuskin sopisi rikoslakiin, koska tällaisen rikoksen vaadittava tarkkarajainen yksilöiminen näyttää ylivoimaiselta. Tähän voitaisiin kuitenkin eräin osin puuttua urheilujärjestöjen omin säännöksin.

Allekirjoittaneen huomiota on kiinnittänyt se, ettei luonnoksessa eikä oikeastaan missään muuallakaan ole mitään mainintaa vedonlyöjän omasta vastuusta. Sehän kuitenkin on ensisijainen. Jos käyttää laittomia operaattoreita tai epäilyttäviä otteluita vedonlyönnissä, tulisi vedonlyöjän ymmärtää, että riski on hänen.

## 4 Uudet tehtävät urheilun eettisten kysymysten hallinnoinnissa

Tämän jälkeen on selvítettävä, mitkä urheilukilpailujen manipuloinnin estämistä tai muita urheilun eettisiä kysymyksiä koskevat tehtävät vaativat uusia järjestelyjä urheilun eettisten kysymysten hallinnoinnissa. Vasta tehtävien tultua määritellyiksi on katsottava, missä ja miten ne tulisi hoitaa.

Kun edellä olevien lähtökohtien pohjalta aletaan miettiä, miten urheilun eettisten kysymysten hallinnointia tulisi Suomessa järjestää, on painokkaasti todettava, että urheilun toimijoiden itsensä, etenkin urheilujärjestöjen, on huolehdittava eettisesti kestävästä toiminnasta. Näin on laajalti tapahtunut antidopingtyössä ja reilun pelin erilaisissa asiakirjoissa ja sitä tukevissa säännöissä. Vastuu eettisten periaatteiden toteuttamisesta kuuluu urheilujärjestöjen itsenäisen asemankin huomioon ottaen urheilujärjestöille.

Urheilussa on kuitenkin tullut esiin ilmiöitä, joiden hoitamiseen ja ongelmien ratkaisemiseen eivät urheilujärjestöjen omat voimavarat riitä. Tällöin tarvitaan yhteistyötä ja yhteisiä ponnistuksia urheilujärjestöjen ja julkisen vallan ja usein myös muiden tahojen kesken. Tällaisesta yhteistyöstä on tässä selvityksessä urheilun eettisten kysymysten hallinnoinnista kysymys.

### **Urheilukilpailujen manipuloinnin estäminen**

Kuten edellä on todettu, valmisteilla olevassa Euroopan neuvoston yleissopimuksessa urheilukilpailujen manipuloinnin estämisestä, edellytetään kansallisen yhteistoimintayksikön ”national platform” määrittämistä kussakin sopimusvaltiossa kansainvälistä yhteistyötä varten. Näin on tapahtunut myös Euroopan neuvoston sopimuksessa katsomoväkivallan estämiseksi. On mahdollista, että vastaavankaltaisia sopimuksia urheilusta syntyy aikaa myöten lisää.

Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on ja tulee olemaan urheiluministerinä vastuu Suomen osallistumisesta Euroopan neuvoston valmisteilla olevaan yleissopimukseen urheilukilpailujen manipuloinnin estämisestä, mutta vastuu myös muusta valtioiden välisestä yhteistyöstä urheilun eettisissä kysymyksissä. Ministeriö tarvitsee avukseen eri osapuolten asiantuntijoista koostuvan yksikön, urheilun yleiseettisen yksikön, jota ministeriö voi monin tavoin käyttää apunaan kansainvälisessä yhteistyössä.

Kansainvälistä yhteistyötä näissä kysymyksissä tekevät Suomessa myös muut tahot, mutta urheilun yleiseettisen yksikön tulisi seurata laajalti kansainvälistä toimintaa ainakin Euroopan neuvostossa, Euroopan unionissa, Kansainvälisessä olympiakomiteassa, SportAccordissa, suurissa kansainvälisissä urheiluliitoissa kuten FIFA:ssa ja UEFA:ssa, Inter-

polissa ja myös kansainvälisissä vedonlyöntiyhtiöiden järjestöissä. Yksikkö voisi kuulla asiantuntijoina näissä yhteisöissä toimivia suomalaisia. Esimerkiksi rikoskomisario Jouko Ikonen toimii Suomen edustajana Interpolin perustamassa manipuloinnin vastaisessa kansainvälisessä työryhmässä. Yksiköllä tulisi olla kokonaiskuva, miten kansainvälinen yhteistyö kehittyy urheilun eettisissä kysymyksissä.

Yksikkö tulisi toimimaan Euroopan neuvoston valmisteilla olevan yleissopimuksen urheilukilpailujen manipuloinnin estämisestä tarkoittamana kansallisena yhteistoimintayksikkönä ”national platform”, joka kussakin sopimusvaltiossa tulee määrittää. Tällaisesta yhteistoiminnasta yksikkö vastaisi jo ennen Euroopan neuvoston yleissopimuksen voimaantuloa. Kansainvälinen yhteistyö manipuloinnin estämisestä on muutoinkin parhaillaan muotoutumassa. Esimerkiksi Euroopan parlamentti on hyväksynyt 10.9.2013 päätöslauselman internet-vedonlyönnistä sisämarkkinoilla ja Euroopan unionin komissio valmistelee suositusta parhaista käytännöistä vedonlyöntiin liittyvän urheilutulosten manipuloinnin estämisestä ja vastustamisesta.

Tällainen kansallinen yhteistoimintayksikkö on ollut määritettävä myös Euroopan neuvoston katsomoväkivallan estämistä koskevan sopimuksen mukaisesti. Suomessa se on Helsingin poliisilaitos. Saamani selvityksen mukaan poliisissa neljä henkilöä käsittelee osapäivätoimisesti katsomoväkivaltaan liittyviä kysymyksiä, minkä ohella niitä varten jokaisessa poliisilaitoksessa on päällystään kuuluva vastuuhenkilö. Sopimuksen mukainen pysyvä komitea kokoontuu kaksi kertaa vuodessa ja Suomen edustajat siellä ovat olleet poliisihallituksesta ja opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Suomen Palloliitto on tiiviissä yhteistyössä poliisin kanssa ja saa Euroopan jalkapalloliitto UEFA:lta jatkuvaa informaatiota katsomoväkivallan kansainvälisestä esiintymisestä. Jalkapallon lisäksi katsomoväkivaltaa Suomessa on esiintynyt jääkiekossa, mutta fanikulttuurin lisääntyessä se voi olla mahdollista muissakin urheilulajeissa.

Käsitykseni on, että katsomoväkivaltaa koskeva sopimus on Suomessa hoidettu asianmukaisesti enkä näe tarvetta uudistaa siihen liittyvää hallinnointia. Tämän vuoksi ei ole syytä siirtää tähän liittyviä erityiskysymyksiä uudelle toimielimelle. Ne ovat hoidettavissa poliisin ja lajiliittojen kesken.

Urheilun yleiseettisen yksikön tulisi pystyä laaja-alaiseen yhteistoimintaan urheilukilpailujen manipuloinnin estämisessä, millä tulisi olla vaikutusta sen kokoonpanoon. Riippumatta siitä, miten tällainen yksikkö järjestetään, olisi pohdittava, miten vedonlyönnin seuranta ja raportointi sekä tiedon välitys kotimaassa ja kansainvälisesti parhaimmin voitaisiin toteuttaa. Tässä suhteessa Veikkaus Oy voisi olla käytettävissä oleva mahdollinen keskus, koska sillä on - kuten edellä on kuvattu - parhaat valmiudet ja olemassa olevat yhteydet asianomaisille tahoille ja kysymyksessä on osaltaan vedonlyöntiyhtiön vastuun toteuttamisesta.

Edellä sanottuun viitaten urheilun eettisiä kysymyksiä käsittelevälle yksikölle tulisi antaa tehtäväksi

**1) seurata kansainvälistä yhteistyötä urheilun eettisten ongelmien ratkaisemiseksi ja toimia Suomen yhteistoimintayksikkönä urheilukilpailujen manipuloinnin estämistä koskevissa kysymyksissä**

Paitsi kansainvälistä yhteistyötä tarvitaan urheilun yleiseettistä yksikköä etenkin kansallisesti. Vedonlyöntivilpin ja siihen liittyvän sopupelin ja muun urheilutulosten manipuloinnin paljastaminen vaatii lähes aina yhteistyötä urheilujärjestöjen, vedonlyöntiyhtiöiden ja poliisin kesken. Jos taustalla on rahanpesua, poliisin osuus vielä korostuu; jos taas urheilutuloksia manipuloidaan ilman vedonlyöntiä, korostuu urheilujärjestöjen osuus.



Viimeksi mainitussa tapauksessa kyseessä saattaa olla pyrkimys päästä ylempään sarjaan tai välttää putoaminen alempaan.

Kansallisten toimijoiden yhteistyö ei rajoitu opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalle, vaan ulottuu rahapelitoimintaa valvovaan sisäministeriöön ja osin ravivedonlyöntiä valvovaan maa- ja metsätalousministeriöön. Tähän liittyen tietenkin vedonlyöntiyhtiöt Veikkaus Oy ja Fintoto Oy ovat luonnollisia yhteistyökumppaneita. Niiden tiedot ovat välttämättömiä vedonlyöntivilpin paljastamisessa. Samalla niiden kautta saadaan tietoja Euroopan vedonlyöntiyhtiöiden yhdistyksen EL:n ja Maailman vedonlyöntiyhtiöiden yhdistyksen toimista.

Urheilujärjestöjen toiminta vedonlyöntivilpin ja sopupelien paljastamisessa on olennaista, niiden hallussa on kilpailutoiminta ja sen säännöt, niiden jäsenet ja muut niiden piiriin kuuluvat ovat korruption kohteina. Yhteistyötä tarvitaan vedonlyönnin kohteena olevien urheilukilpailujen seuraamisen järjestämisessä, koulutus- ja valistustoiminnassa ja urheilujärjestöjen sääntöjen ja menettelytapojen ohjaamisessa.

Poliisi on tärkeä yhteistyötaho, koska urheilukilpailujen manipulointi on rikosasia. Poliisihallitus ja Keskusrikospoliisi ovat monin tavoin mukana vedonlyöntivilpin paljastamisessa ja kansainvälisen rikollisuuden toimien seurannassa korruptiota ja rahanpesua epäiltäessä. Niillä on kosketus Interpoliin ja Europoliin.

Yhteistyötä oikeusministeriön kanssa tarvitaan lainsäädännöllisten kysymysten pohdintaan ja selvittämiseen. Esillä voivat olla esimerkiksi lahjontarikosten elinkeinotoiminnassa tarkistaminen taikka erityisen vedonlyöntipetoksen lisääminen rikoslakiin, yhteisörangastus, rikoksesta ilmoittaneiden suojaaminen, poliisin kansainväliset tiedonantovelvollisuudet, poliisin toimivaltuudet jne.

Urheilun yleiseettisen yksikön tulee toimia tiedonvaihdon ja kokemusten vaihdon keskipisteenä. Se voi laajalla asiantuntemuksella suunnitella yhteisiä toimia ja toimintastrategiaa urheilukilpailujen manipuloinnin estämiseksi. Yksikköä voitaisiin käyttää apuna lainsäädäntötoimia valmisteltaessa.

Yksikön tulisi myös toimia asiantuntija-apuna urheilujärjestöille, samoin kuin vedonlyöntiyhtiöille ja tilanteen mukaan poliisille. Vaikka edellä sanotun mukaisesti yksikkö ei käsittele yksittäistapauksia, se voi kuitenkin antaa ja sen tulee antaa neuvoja ja opastusta.

Edellä sanottuun viitaten perustettavan yksikön tehtäväksi tulisi

**2) toimia vedonlyöntivilpin, sopupelien ja muun urheilukilpailujen manipuloinnin estämistä käsittelevänä yhteistyö- ja koordinaatioelimenä urheilujärjestöjen, julkisen vallan ja vedonlyöntiyhtiöiden kesken**

Kun urheilun yleiseettinen yksikkö edustaisi laajaa asiantuntemusta, sen tehtävänä tulisi olla vapaamuotoisen neuvonnan ja opastuksen lisäksi antaa suosituksia ja tehdä ehdotuksia urheilutulosten manipuloinnin estämiseksi niille tahoille, joita asia kulloinkin koskee. Näistä suosituksista ja ehdotuksista ilmenisi yhteistoimintayksikön kanta kulloinkin esiintyvään urheilun eettiseen ongelmaan, mikä edellyttäisi laajaa yhteisymmärrystä asiasta yleiseettisen yksikön jäsenissä. Yksikkö pyrkisi näin vaikuttamaan toimintapolitiikkaan urheilukilpailujen manipuloinnin estämisessä.

Tahoja, joille suositukset tai ehdotukset tehtäisiin, voisivat olla urheilujärjestöt, vedonlyöntiyhtiöt ja riippuen valittavasta yksikön hallintomallista julkisen vallan ne tahot, jotka osallistuvat urheilutulosten manipuloinnin paljastamiseen ja estämiseen. Jos ehdotukset koskisivat lainsäädäntöä, esimerkiksi liikuntalakia, rikoslakia, pakkokeinolakia tai arpajaislakia, ne tulisivat esitettäväksi asianomaiselle ministeriölle, jonka toimialaan asia kulloinkin kuuluu.

Urheilujärjestöissä suositukset ja ehdotukset kohdistuisivat sääntöihin, menettelytapoihin ja ohjeisiin. Ne voisivat koskea myös koulutusta tai valistusta.

Pohdittaviksi urheilun yleiseettisessä yksikössä voisivat siten tulla esimerkiksi

- esteellisyys
- vedonlyönnin eettiset säännöt vedonlyöntiyhtiöille live -vedonlyönnissä
- nimetön tiedonantojärjestelmä pelaajille, valmentajille ja/tai erotuomareille epäilyistä urheilutulosten manipuloinnista
- poliisin toimivaltuudet urheilutulosten manipuloinnin tutkinnassa
- tietojen vaihto eri osapuolten kesken
- henkilötietojen suoja
- Euroopan neuvoston yleissopimuksen urheilukilpailujen manipuloinnin estämisestä aikanaan vaativat täytäntöönpanotoimet
- koulutuksen ja valistuksen suorittaminen
- resurssikysymykset jne.

Hyvänä esimerkkinä suosituksista ovat SLU:n hallituksen 4.10.2011 hyväksymät suositukset jäsenjärjestöille vedonlyöntivilppien ehkäisemiseksi. Ne käsittelevät urheilutoimijoita ja heidän esteellisyyttään, ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä, jälkikäteisiä keinoja, viestintää ja sitoutumista suosituksiin.

Yleiseettisen yksikön kolmantena tehtävänä olisi edellä sanottuun viitaten

**3) antaa suosituksia ja tehdä ehdotuksia urheilukilpailujen manipuloinnin estämiseksi niille tahoille, joita asia kulloinkin koskee**

Koulutuksella ja valistuksella on suuri merkitys urheilutulosten manipuloinnin estämisessä. Se on aloitettava urheilijoilla suhteellisen nuorella iällä, koska vedonlyönnin kohteena on myös nuorten otteluita. Se on sisällytettävä erotuomarien ja urheilun muiden tuomarien koulutukseen. Urheilujärjestöjen johtoa, valmentajia, managereita ja toimihenkilöitä on valistettava ongelmasta. Tietoisuus vedonlyöntivilpin mahdollisuudesta on ulotettava kaikkiin urheiluliikkeessä toimijoihin.

Koulutuksessa on korostettava urheilun reilun pelin periaatteita ja selitettävä, että suosuminen yhdenkin kerran tulosten manipulointiin johtaa ns. koukkuun avaamalla mahdollisuuden kiristämiseen koko urheilu-uran ajan. Samalla rangaistusten manipuloinnista tulisi olla riittävän ankaria ennakoestävän vaikutuksen saamiseksi.

Urheilun yleiseettiselle yksikölle tulee asettaa tehtäväksi järjestää koulutusta ja valistusta. Se on kuitenkin vain yksi koulutuksen antajista. Pääasiassa koulutus ja valistus kuuluvat urheilujärjestöille, joilla myös on siihen parhaat edellytykset. Myös vedonlyöntiyhtiöiden kuuluu osallistua koulutukseen ja valistukseen. Valistuksen tulisi ulottua myös vedonlyöjiin etenkin internet-vedonlyönnissä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön on varattava urheilun yleiseettiselle yksikölle riittävä määräraha koulutuksen ja valistuksen järjestämiseen. Yksikkö voisi järjestää sitä itse, painattaa asiaa koskevia julkaisuja ja lehtisiä, jakaa tietoa nettisivuilla ja muutoin omin toimin, mutta yhtä hyödyllistä on toimia muiden tahojen kautta tai yhdessä niiden kanssa.

Urheiluliikkeessä on tarkoituksenmukaista pyrkiä yhdistämään urheilutulosten manipuloinnin estämisen koulutusta ja valistusta antidopingkoulutukseen ja -valistukseen, koska kohderyhmät ovat suurelta osin samat. Näin saavutetaan synergiaa ja lisätään kustannus-

tehokkuutta. Molemmissa asioissa on kysymys reilun pelin periaatteen korostamisesta urheilussa, minkä vuoksi ne sopivat hyvin yhteen.

Yliseettisen yksikön tulisi tämän vuoksi hallintomallista riippumatta sopia Suomen Antidopingtoimikunnan kanssa yhteistyöstä ja ostaa näitä palveluja siltä. Muita yhteistyötahoja tässä koulutuksessa ja valistuksessa voisivat olla urheilujärjestöt itse, poliisi, pelaaja-, erotuomari- ja valmentajayhdistykset jne.

Yhteistoimintayksikön tärkeäksi tehtäväksi on siten asetettava

4) järjestää koulutusta ja valistusta urheilukilpailujen manipuloinnin estämiseksi yhdessä Suomen Antidopingtoimikunnan, urheilujärjestöjen ja muiden alalla toimivien kanssa

## **Muut kuin edellä tehtävissä 1-4 mainitut eettiset kysymykset**

Edellä tehtävissä 1–4 on käsitelty urheilun yleiseettisen yksikön tehtäviä pääasiassa urheilukilpailujen manipuloinnin estämisessä. Yksikölle tulisi kuitenkin kuulua käsiteltäväksi muitakin urheilun eettisiä kysymyksiä. Näitä kysymyksiä koskevat jäljempänä ehdotetut tehtävät 5–7.

Tällaisia muita urheilun ajankohtaisia eettisiä kysymyksiä ovat luvuissa 1 ja 2 olleet katsomoväkivalta, tasa-arvo, rasismi, seksuaalinen häirintä ja hyvän hallinnon periaatteet. Myös on todettu, ettei näissäkään kysymyksissä yksittäistapausten käsittelyyn uudessa toimielimessä ole asianmukaisia perusteita. Sen sijaan on tarvetta seurata ja tarkastaa laajalla rintamalla, miten urheilun eettiset periaatteet käytännössä toteutuvat.

Urheilun eettisiä periaatteita on paljolti selvitetty kuten luvussa 1 on esitetty. Niistä ei juurikaan ole ristiriitaa. Ne vaikeudet, joita esiintyy, koskevat niiden soveltamista käytäntöön. Ei ole periaatteiden luotettavaa tulkitsijaa. Sellaisena voisi toimia urheilun yleiseettinen yksikkö.

Urheilun yleiseettisellä yksiköllä olisi laaja asiantuntemus urheilukilpailujen manipuloinnin selvittämisessä, mutta pääasiallisesti samaa tai samantapaista asiantuntemusta voisi käyttää myös urheilun muissa eettisissä kysymyksissä, tarvittaessa erityisasiantuntemusta hankkien. Tehtäväkentän laajuus tulisi ottaa huomioon valittaessa yksikköön jäseniä.

Nyt ehdotettava urheilun yleiseettinen yksikkö toimisi koko urheilun alalla, kaikissa eettisissä kysymyksissä tarpeen mukaan. Siitä itsestään riippuisi, mihin kysymyksiin se kulloinkin kiinnittäisi huomionsa. Se voisi antaa suosituksia ja tehdä ehdotuksia niille tahoille, joita asia kulloinkin koskee. Tässä suhteessa tehtäväkenttä olisi merkittävästi laajempi kuin edellä kohdassa 3 tarkoitettu tehtävä antaa suosituksia ja tehdä ehdotuksia urheilukilpailujen manipuloinnin estämiseksi.

Urheilun yleiseettinen yksikkö voisi siten selvittää haluamassaan laajuudessa urheilun eettisten periaatteiden kannalta urheilussa ja urheilujärjestöissä noudatettuja toimintamuotoja, menettelytapoja ja sääntöjä ja antaa niistä suosituksia tai tehdä ehdotuksia. Tämän tulisi tapahtua urheilujärjestöjä erikseen kuullen, vaikka yksikössä itsessäänkin olisi urheilujärjestöjen vahva edustus. Urheilujärjestöt voisivat itekin pyytää esimerkiksi säännöistään tai menettelytavoistaan urheilun yleiseettiseltä yksiköltä neuvoja, tarkastamista ja ehdotuksia. Kysymys olisi samalla urheilujärjestöjä avustavasta tehtävästä.

Muita urheilun eettisten kysymysten parissa toimivia tahoja ja suositusten ja ehdotusten kohteita voisivat olla urheilulaitokset, urheiluopistot, kuntotestaajat jne.

Urheilun eettisistä kysymyksistä ovat SLU, opetus- ja kulttuuriministeriö ja sisäasiainministeriö teettäneet aivan viime vuosina useita selvityksiä ja tutkimuksia. Eettisiin kysymyksiin on kiinnitetty huomiota opetus- ja kulttuuriministeriön valtionapupäätöksissä

urheilujärjestöille. Myös liikuntalain 1 ja 7 §:ssä niitä on käsitelty. Ne olisivat luonteva osa urheilun yleiseettisen yksikön tehtäviä riippumatta valittavasta hallintomallista.

Esimerkkejä tällaisista suosituksista löytyy SLU:n vuonna 2011 hyväksymästä laajasta Reilun pelin käsikirjasta ja Valo ry:n vuonna 2013 hyväksymästä Reilun Pelin ihanteet ja tavoitteet –asiakirjasta. Ongelmana ei olekaan, ettei mainittuja urheilun eettisiä kysymyksiä olisi jo laajalti selvitetty ja suosituksia esitetty, vaan vaadittavien toimenpiteiden jääminen syystä tai toisesta suorittamatta ja seurannan puuttuminen. Tähän urheilun yleiseettisen yksikkö voisi erityisesti kiinnittää huomiota.

Eettisiä toimikuntia on useilla urheilun kansainvälisillä järjestöillä, myös urheilujärjestöillä. Suomessa niitä on erityisesti lääketieteessä ja sairaaloissa, esimerkkinä Valtakunnallinen lääketieteellinen tutkimuseettinen toimikunta.

Näillä perusteilla esitetään urheilun yleiseettisen toimikunnan tehtäväksi

**5) antaa suosituksia ja tehdä ehdotuksia urheilun eettisistä kysymyksistä avustukseen siten urheilujärjestöjä ja muita urheilun eettisten kysymysten parissa toimivia tahoja**

Hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisella on merkittävä vaikutus urheilun eettisten kysymysten hoitamisessa kuten tasa-arvon toteuttamisessa ja rasismien estämisessä, mutta myös urheilukilpailujen manipuloinnin estämisessä. Niihin voi kuulua jääviyssäännöksiä, kiello omistaa kahta keskenään kilpailevaa joukkuetta, ohjeita erilaisten lahjojen ja etuuksien vastaanottamisesta ja antamisesta, korruption estämistä koskevia säännöksiä, kiello vedonlyöntiin tai siihen vaikuttamiseen omassa lajissa, avoimuussäännöksiä, yhdistyksen jäsenten oikeuksien ja velvollisuuksien sääntelyä, erotuomareiden toiminta-ohjeita jne.

Useissa urheilujärjestöissä on hyväksytty eettinen koodi, joka sisältää hyvän hallinnon periaatteita kyseisen urheilumuodon mukaisesti. SLU:n Reilun pelin käsikirja vuodelta 2011 sisältää urheilujärjestöjen hyvää hallintoa koskevia suosituksia. Useille yhteiskunnan ammattialoille on hyväksytty eettisiä koodeja. Esimerkkejä ja aineistoa hyvästä hallinnosta on runsaasti sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

Urheilun yleiseettisen yksikön tehtäväksi voitaisiin uskoa seurata hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamista urheilujärjestöissä ja antaa siitä suosituksia. Suositukset voisivat koskea mitä hyvänsä urheilun eettisiä periaatteita, tarvittaessa myös antidopingtyön hallinnointia, vaikkakaan ei Antidopingtoimikunnan toimialaan kuuluvaa dopingvalvontaa. Urheilun yleiseettinen yksikkö itse valitsisi, minkä periaatteen alalla se antaisi suosituksia ja keille ajankohtaista tilannetta seuraten. Urheilujärjestöt voisivat itsekkin pyytää suosituksia näiden periaatteiden toteuttamisesta omassa toiminnassaan.

Hyvän hallinnon korostamiseksi on syytä erillään tehtävästä 5) edellä mainita erikseen, että yksikön tehtäviin kuuluisi

**6) seurata hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamista urheilujärjestötoiminnassa ja antaa siitä suosituksia**

Urheilun yleiseettinen yksikkö toimisi opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijayksikkönä kuten edellä tehtävän 1) kohdalla on todettu kansainvälisiin urheilun eettisiin sopimuksiin nähden. Mutta samalla ministeriön tulisi voida käyttää yksikköä muissakin urheilun eettisissä kysymyksissä yksikön kulloisenkin asiantuntemuksen mukaan. Mahdollisiksi kysymyksiksi on edellä todettu urheilukilpailujen manipuloinnin ja katsomoväkivallan lisäksi tasa-arvo, rasismi, seksuaalinen häirintä ja hyvän hallinnon periaatteiden toteuttaminen.

Lausuntoja tai ehdotuksia pyytäisi ensi sijassa opetus- ja kulttuuriministeriö, koska yksikkö toimisi sen hallinnonalalla. Mutta erikseen mainitsematta lausuntoja yksiköltä voisivat joko suoraan tai opetus- ja kulttuuriministeriön kautta pyytää muutkin julkisen vallan edustajat kuten sisäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, poliisihallitus ja oikeusministeriö. Pyytäjän harkintaan jäisi, milloin ja missä asioissa se pyytäisi yksikköä lausumaan käsityksensä.

Yksikkö puolestaan voisi havaitessaan sen aiheelliseksi tehdä itsenäisesti ehdotuksia mistä tahansa urheilun eettisistä kysymyksistä opetus- ja kulttuuriministeriölle. Tästä ei rajattaisi pois edes antidopingtoimintaa, yksinomaan ADT:lle kuuluvaa dopingvalvontaa lukuun ottamatta; esimerkiksi ehdotus ministeriölle selvittää poliisin ja tullin tiedonantooikeutta ADT:lle olisi mahdollinen.

Yksikön ehdotukset voisivat koskea lainsäädäntötoimiin ryhtymistä, selvityksen tai tutkimuksen teettämistä jostain erityiskysymyksestä, menettelytapojen uudistamista, määrärahan käyttöön saamista jne.

Yhteistoimintayksikön tehtäviin kuuluisi esitetyn mukaisesti

**7) antaa lausuntoja ja tehdä ehdotuksia opetus- ja kulttuuriministeriölle urheilun eettisistä kysymyksistä**

## 5 Hallinnoinnin vaihtoehdoista

Edellä olevien tehtävien perusteella on harkittava, millainen urheilun eettisiä kysymyksiä käsittelevä urheilun yleiseettinen yksikkö tulisi perustaa ja miten hallinnointi järjestää.

Esillä olevista vaihtoehdoista käsitellään seuraavassa:

- opetus- ja kulttuuriministeriön ohjaamista tähän tehtävään
- tehtävän yhdistämistä Suomen Antidopingtoimikunta ADT ry:n toimintaan
- erillisen toimikunnan perustamista joko a) pääasiallisesti urheilun sisäisesti taikka b) opetus- ja kulttuuriministeriön nimittämänä
- uuden julkisoikeudellisen yhdistyksen muodostamista

### Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tässä vaihtoehdossa yleiseettisenä yksikkönä toimisi opetus- ja kulttuuriministeriön liikuntayksikkö. Sen sisällä määrättäisiin, ketkä virkamiehet tätä tehtävää suorittaisivat ja miten työt jaettaisiin heidän kesken. Virkateitse hankittaisiin tarvittavaa asiantuntija-apua sisäministeriöltä, poliisihallitukselta ja oikeusministeriöltä. Tarvittavaa yhteyttä pidettäisiin Veikkaus Oy:hyn ja urheilujärjestöihin.

Vaihtoehdon hyvänä puolena olisi se, että urheilun kansainvälistä yhteistyötä valtioiden kesken joka tapauksessa hoidetaan opetus- ja kulttuuriministeriössä, tietenkin myös urheilukilpailujen manipuloinnin estämisessä. Huonoja puolia kuitenkin olisivat vastuun urheilun eettisistä ongelmista siirtyminen urheiluliikkeeltä ja vedonlyönnissä Veikkaus Oy:ltä melkoiselta osalta ministeriötasolle, tarvittavan erityisasiantuntemuksen puute ministeriössä, ilmeinen resurssipula ja yhteistoiminnan tilapäisluonteisuus asianomaisten tahojen kanssa.

Edellä luetelluista tehtävistä suuri osa olisi käytännössä annettava Valo ry:n ja vedonlyöntiyhtiöiden hoidettaviksi, mutta vastuu jäisi ministeriölle. Ministeriön puuttuminen urheiluliikkeen autonomiaan olisi merkittävä esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteiden suosituksissa.

Tämä vaihtoehto merkitsisi käytännössä nykyisen tilanteen jatkumista lähes muuttumattomana, minkä vuoksi se ei vastanne tämän päivän vaatimuksia.

### Yhdistäminen ADT:hen

Urheilukilpailujen manipuloinnin estämistä ja muidenkin urheilun eettisten ongelmien käsittelemistä ADT:n tehtävinä ja samalla ADT:n organisaation uudistamista on alus-

tavasti selvitetty ADT:n sisällä ja urheilujärjestöjen keskuudessa. Vaihtoehtona etuina on nähty ADT:n kokemus, luotettavuus ja asiantuntemus antidopingtoiminnasta niin kansallisesti kuin kansainvälisesti, ADT:n olemassa oleva rakenne ja henkilökunta sekä antidopingkoulutuksen ja valistuksen luonteva yhdistyminen muuhun eettiseen koulutukseen ja valistukseen. ADT ry:n jäseninä ovat ja hallituksessa edustettuina Valo ry, Suomen Olympiayhdistys ry, Suomen Paralympiayhdistys ry, Suomen Urheilulääkäriyhdistys ja valtio, jota edustaa opetus- ja kulttuuriministeriö. ADT on yksityisoikeudellinen rekisteröity yhdistys.

Vaihtoehto merkitsisi nykymuotoisen ADT:n uudistamista alkaen sen nimestä. Yhdistyksellä ei voi olla kuin yksi hallitus, mutta sen alaisuudessa voisi toimia kaksi jaostoa, esimerkiksi antidopingjaosto ja eettinen jaosto. Hallituksen kokoonpano olisi muutettava nykyisestä. Urheilulääkäriyhdistys tuskin kuuluisi käsittelemään yleisesti urheilun eettisiä kysymyksiä. Urheilukilpailujen manipuloinnin estäminen puolestaan edellyttäisi Veikkaus Oy:n ja ehkä Fintoto Oy:n panosta. Valo ry ei nykykokoonpanossa voisi edustaa tärkeimpiä vedonlyöntilajeja jalkapalloa ja jääkiekkoa.

Kun uusi yhdistyskin olisi yksityisoikeudellinen, oikeusministeriön, sisäministeriön ja poliisin edustus ilmeisesti jäisivät sen ulkopuolelle, mutta niitä voitaisiin kuulla asiantuntijoina. Yhdistys tuskin voisi tämän vuoksi toimia laajana eri tahojen yhteistoimintaelimänä. Yksityisoikeudellinen yhdistys ei voi antaa suosituksia julkiselle vallalle, joten yllä mainituista tehtävistä tätä koskevat osat olisi jätettävä pois.

Lukuun ottamatta koulutusta ja valistusta ja ehkä viestintää ei näillä kahdella mahdollisella jaostolla olisi juuri mitään yhteistä. Dopingvalvonta on lähes kokonaan Suomessa ADT:n käsissä. Se käsittelee yksittäistapauksia ja tekee päätökset siitä, milloin on kyseessä doping. Sen päätöksistä voi valittaa urheilun oikeusturvalautakuntaan.

Sen sijaan urheilukilpailujen manipuloinnin estämisessä ja muissa edellä käsitellyissä urheilun eettisissä kysymyksissä eivät kysymykseen tulisi yksikön yksittäistapaukselliset päätökset vaan toiminta keskittyisi rakenteisiin, sääntöihin ja menettelytapoihin sekä eräin osin lainsäädäntöön suositusten ja ehdotusten muodossa. Yksikkö ei suorittaisi varsinaista valvontaa, joka hoidettaisiin edelleen Veikkaus Oy:ssä, lajiliitoissa ja poliisissa. Tarvetta valittaa yksikön päätöksistä ei olisi, koska ne olisivat suosituksia ja ehdotuksia, eivät lopullisia päätöksiä.

Urheilun eettisten kysymysten yleinen siirtäminen ADT:n käsiteltäväksi merkitsisi kokonaisuutalta ADT:n uudelleen järjestelyä, jossa menestyksekkäästi hoidettu antidopingtyö tulisi samalla uudelleen arvioitavaksi.

## **Erillinen toimikunta**

Urheilukilpailujen manipuloinnin estämistä ja muiden urheilun eettisten ongelmien hoitamista varten voitaisiin perustaa oma toimikunta, josta käytän tästä eteenpäin nimitystä urheilun yleiseettinen toimikunta. Nimestä kävisi kaikille selväksi, että toimikunta ei käsittelee yksittäistapauksia kuten edellä on todettu.

Tällainen yleiseettinen toimikunta keskittyisi urheilukilpailujen manipuloinnin estämiseen, mutta hoitaisi myös muut edellä kohdassa 3 luetellut tehtävät, yhteensä 7 asiaryhmää. Näin sen tehtävät vastaisivat nimeä yleiseettinen.

Keskeiseksi valinnaksi muodostuisi toimikunnan kokoonpano. Olisiko toimikunta pääasiallisesti urheilun sisäinen vai urheilujärjestöjen, julkisen vallan ja vedonlyöntiyhtiöiden yhteinen?

Ensin mainitun vaihtoehdon puolesta voidaan esittää urheilun autonomisen aseman parempi turvaaminen ja selkeän vastuun osoittaminen urheiluliikkeelle urheilun eettisistä kysymyksistä. Tässä vaihtoehdossa toimikunnan kokoonpanossa urheilujärjestöjen osuus olisi keskeinen, mutta estettä osakeyhtiömuotoisten vedonlyöntiyhtiöiden mukaantulolle ei olisi. Sen sijaan julkisen vallan osalta oikeusministeriön, sisäministeriön ja poliisin edustus ilmeisesti jäisi kutsuttavien asiantuntijajäsenten varaan. Toimikunnan nimittäjänä voisi olla Valo ry., vaikka se ei käsitäkään tällä hetkellä suurimpia ja vedonlyönnin kannalta keskeisiä lajiliittoja Suomen Palloliittoa ja Suomen Jääkiekkoliittoa.

Jälkimmäisessä vaihtoehdossa yleiseettinen toimikunta muodostuisi sekä julkisen vallan edustajista että urheilujärjestöjen ja vedonlyöntiyhtiöiden edustajista. Opetus- ja kulttuuriministeriön lisäksi toimikunnassa voisivat julkista valtaa edustaa poliisi, sisäasiainministeriö pelitoiminnan valvojana ja oikeusministeriö toimikunnan tehtäviin liittyvien useiden oikeudellisten kysymysten vuoksi. Toimikunnassa olisivat tasapuolisesti edustettuina kaikki ne tahot, joiden mukanaolo on tarpeen urheilukilpailujen manipuloinnin estämisessä ja/tai urheilun muiden edellä lueteltujen eettisten ongelmien selvittelyssä. Toimikunnan nimeäisi opetus- ja kulttuuriministeriö, jolloin julkisen vallan edustajien mukanaolo olisi varmistettu.

## **Julkisoikeudellinen yhdistys**

Viimeisenä vaihtoehtona olisi perustaa kokonaan uusi julkisoikeudellinen yhdistys, urheilueettinen yhdistys, minkä perustaminen tapahtuisi lailla. Laissa määriteltäisiin sen hallinto, tehtävät ja valtuudet, henkilökunnan rikosoikeudellinen vastuu, asiakirjain julkisuus ja muut julkisyhteisöön liittyvät kysymykset. Tämän vaihtoehdon valitseminen vaatisi kokonaan erillisen, uuden valmistelun ja johtaisi periaatteelliseen keskusteluun valtion ja urheilujärjestöjen välisestä suhteesta, etenkin julkisoikeudellisen yhdistyksen valtuuksista urheilujärjestöihin nähden. Julkisoikeudellisen yhdistyksen suhde opetus- ja kulttuuriministeriöön vaatisi myös harkintaa.

Valmiutta tällaiseen ratkaisuun ei käsitykseni mukaan tällä hetkellä ole. Kun urheiluliikkeen tulevia muutoksia on vaikea ennustaa, tätä vaihtoehtoa voidaan kuitenkin tulevaisuudessa joutua uudelleen harkitsemaan.



## 6 Vaihtoehdon valitseminen

Se, mikä edellä esitetyistä vaihtoehdoista tulee valita, ratkeaa suurelta osin sen mukaan, miten luvussa 4 esitetyt tehtävät parhaiten voidaan hoitaa. Vaihtoehdon tulisi a) luoda toimivat viranomaisyhteydet, b) urheilujärjestöjen tulisi tuntea se tuekseen ja c) sen tulisi olla kustannuksiltaan kohtuullinen.

Edellä on jo käynyt ilmi, että en kannata opetus- ja kulttuuriministeriön osoittamista enkä julkisoikeudellisen yhdistyksen perustamista hoitamaan urheilun yleiseettisen yksikön tehtäviä. Muussa suhteessa keskeiseksi näyttää muodostuvan kysymys siitä, missä määrin julkisen vallan on syytä osallistua urheilun eettisten kysymysten käsittelyyn. Tarkastelen seuraavassa tilannetta edellä osoitettujen tehtävien osalta, sillä käsitykseni mukaan yksikön tehtävät osoittavat, mikä hallintomalli tulisi valita.

Ensimmäiset neljä tehtävää edellä luvussa jaksossa 4 liittyvät urheilukilpailujen manipuloinnin estämiseen tavalla, jossa julkisen vallan osuus on suuri. Tässä yhteydessä esitettyjä julkista valtaa vaativia mahdollisia toimia on muun muassa seuraavasti

- kansainvälisen yhteistyön järjestäminen urheilukilpailujen manipuloinnin estämisestä kuuluu lähtökohtaisesti opetus- ja kulttuuriministeriölle
- vedonlyöntivilpissä ja sopupelissä todistusaineiston hankkiminen edellyttää useimmiten poliisin valtuuksia
- vedonlyöntivilpin päätekijät ja alkuunpanijat ovat tavallisesti urheilujärjestöjen ulkopuolisia, usein kansainvälisiä rikollisia, joihin urheilujärjestön kurinpitovalta ei ulotu
- lainsäädännön terävöittäminen on tarpeen urheilukilpailujen manipuloinnin paljastamiseksi (rikoslain täydentäminen, yhteisörajoitusten säätäminen, rikoksesta ilmoittaneiden suojaaminen, poliisin tiedonantovelvollisuuksien lisääminen, poliisin toimivaltuuksien laajentaminen pakkokeinolaissa, arpajaislain tai sisäministeriön asetuksen pelien pelisäännöistä tarkistaminen)

Käsitykseni on, että julkisen vallan osallistuminen täysivaltaisesti näiden asioiden käsittelyyn urheilun yleiseettisessä yksikössä on tehokkain tapa viedä näitä tärkeitä hankkeita eteenpäin. Julkisen vallan osallistuminen yksityisoikeudellisen toimielimen toimintaan on vaikeasti järjestettävissä. Yksityinen toimielin ei myöskään voine antaa suosituksia julkiselle vallalle, vaikka ehdotuksia aina voikin tehdä.

Edellä sanotusta huolimatta myös yksityisellä toimijapuolella so. urheilujärjestöissä ja vedonlyöntiyhtiöissä suoritettavilla toimilla on keskeinen osuus urheilutulosten manipuloinnin paljastamisessa etenkin seurantajärjestelmien kautta, epäilyjen vastaanottajina ja koulutuksen ja valistuksen suorittajina.

Kolme viimeksi mainittua tehtävää edellä jaksossa 4 ovat yleisiä urheilun eettisiä kysymyksiä koskevia. Ne koskettavat tasa-arvoa, rasismia, seksuaalista häirintää ja hyvän

hallinnon periaatteita. Ne ovat kaikki urheilujärjestöjen sisäisen toiminnan asioita. Yhteiskunnalla on kuitenkin intressiä seurata ja ohjata näiden eettisten kysymysten hoitamista urheilujärjestöissä, mikä hyvin käy ilmi opetus- ja kulttuuriministeriön suorittamasta valtionavustusten käytön ohjauksesta.

Voitaisiin ajatella, että näissä asioissa ei julkista valtaa enemmälti tarvita. Tämä tarkoittaisi käytännössä, että mitään uutta ei tässä suhteessa tapahtuisi. Urheilun yleiseettisen yksikön perustaminen tarjoaa kuitenkin mahdollisuuden avustaa urheilujärjestöjä urheilun keskeisten eettisten periaatteiden noudattamisessa ja tulkitsemisessa. Käsitykseni on, että tätä tilaisuutta ei tulisi jättää käyttämättä.

Suosituksat, joita urheilun sisäinen tai pääasiassa sisäinen yksikkö antaa, jäävät painoarvoltaan merkittävästi vähäisemmiksi kuin laajapohjaisen myös julkisen vallan edustuksen käsittävän yksikön suositukset. Kokemukset yksityisistä suosituksista kuten Reilun pelin käsikirjasta osaltaan osoittavat, että niitä ei aina ole otettu riittävän vakavasti. Se johtuu monista seikoista eikä vähiten siitä, että keskusjärjestön SLU:n toimintatapana ei ollut jäseniään sitova päätöksenteko tällaisissa kysymyksissä eikä tämä muuttune Valo ry:ssä.

Julkisoikeudellinen yksikkö voi myös antaa suosituksia viranomaisille.

Käsitykseni on, että julkisen vallan osallistuminen näiden kolmen tehtävän suorittamiseen edesauttaa urheilun eettisten periaatteiden toteutumista urheilussa ja on kannatettavaa myös urheilujärjestöjen itsensä kannalta. Julkisoikeudellisen urheilun yleiseettisen toimikunnan jäsenistö voisi olla enemmistöltään urheilusidonnaista, jolloin urheilujärjestöt voisivat tuntea yksikön turvakseen ja samalla epäilyt puuttumisesta urheilun autonomiaan vähenisivät.

Pyrkimys urheilun eettisten kysymysten ratkaisemiseksi toteutuu käsitykseni mukaan laajan yhteistoiminnan kautta, johon kaikki kussakin asiassa asianosaiset tahot, myös julkinen valta, täysimääräisesti osallistuvat.

Olen tämän tarkastelun tuloksena siten päätenyt ehdottamaan, että urheilukilpailujen manipulointia ja muita urheilun eettisiä kysymyksiä käsitteleväksi yhteistoimintaelimeksi valittaisiin urheilun yleiseettinen toimikunta, joka käsittää laajalti julkisen vallan, urheilujärjestöjen ja vedonlyöntiyhtiöiden edustuksen ja jonka nimittää opetus- ja kulttuuriministeriö. Toimikunta olisi siten julkisoikeudellinen.

Ehdotukseeni liittyen haluan korostaa kahta seikkaa. Ensiksikin tehtävän 4 mukaan järjestäessään koulutusta ja valistusta urheilukilpailujen manipuloinnin estämiseksi toimikunta toimii yhdessä Suomen Antidopingtoimikunnan ja tarvittaessa myös muiden alalla toimivien tahojen kanssa. Tämä on tarkoituksenmukaista, koska koulutuksen ja valistuksen kohteet ovat lähes samat, ja tällä ratkaisulla saavutetaan merkittävää kustannussäästöä.

Toiseksikin haluan korostaa urheilujärjestöjen itsenäistä vastuuta urheilun eettisistä kysymyksistä, minkä vuoksi urheilun yleiseettisessä toimikunnassa urheilujärjestöjen erillaisella edustuksella tulisi olla yhteensä enemmistö.

## 7 Urheilun yleiseettisen toimikunnan perustaminen

Tekemäni valinnan mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi asettaa urheilun yleiseettinen toimikunta. Se voidaan tehdä milloin tahansa siitä huolimatta, että Euroopan neuvoston yleissopimus urheilutulosten manipuloinnin estämisestä hyväksyttäneen Euroopan neuvostossa aikaisintaan syksyllä 2014, todennäköisesti keväällä 2015, minkä lisäksi ottaa aikaa ennen kuin sen on allekirjoittanut riittävä määrä jäsenvaltioita sopimuksen voimaansaattamiseksi. Toimia urheilukilpailujen manipuloinnin estämisestä on kuitenkin syytä tehostaa yleissopimuksesta riippumatta.

Toimikunnan seitsemän tehtävää on selostettu edellä eikä niitä tässä enää toisteta. Niihin ei kuulu yksittäistapausten käsittely, mikä myös käy ilmi toimikunnan nimestä ”yleiseettinen”. Tehtävien lisäksi tulisi asettamiskirjeessä mainita, että toimikunnan tehtäviin eivät kuulu yksinomaan Suomen Antidopingtoimikunnan toimialaan kuuluvat kysymykset. Kuten edellä on todettu, tämä ei kuitenkaan sulje pois toimikunnalta mahdollisuutta antaa suosituksia urheilun eettisiin kysymyksiin kuuluvista yleisistä kysymyksistä (tehtävä 5) eikä suosituksia hyvän hallinnon periaatteista (tehtävä 6) myös antidopingtyön, mutta ei dopingvalvonnan osalta.

Toimikunnan jäseniksi tulisi valita urheilujärjestöistä ainakin edustaja Valo ry:stä ja Suomen Palloliitosta, koska se on kehittänyt urheilukilpailujen manipuloinnin valvontaa eniten Suomessa ja omaa myös siinä laajimman kokemuksen. Lisäksi tulisi olla yksi tai useampi pelaajayhdistysten edustaja ja/tai valmentajien ja/tai erotuomareitten edustaja sekä edustajat Veikkaus Oy:stä ja Fintoto Oy:stä. Julkista valtaa edustaisivat opetus- ja kulttuuriministeriön edustajien lisäksi edustaja sisäasiainministeriöstä, oikeusministeriöstä ja poliisihallituksesta tai keskustrikospoliisista.

Urheilun yleiseettisen toimikunnan enemmistön tulisi olla urheilun erilaisen edustuksen puolelta. Toimikuntaan voisi kuulua 13-15 jäsentä, mikä tekisi toimikunnasta laajan kaikki urheilun eettisten kysymysten käsittelyn vaatimat tahot käsittävän toimielimen.

Toimikunnalle tulisi palkata päätoiminen sihteeri, jonka johdolla suoritettaisiin toimikunnan toiminnan alkuunpano. Muun henkilökunnan tarve selviää näiden toimien myötä. Siihen vaikuttaisi kaksi tärkeätä seikkaa:

1. toimikunta tulisi oikeuttaa sitä varten varattavalla määrärahalla ostamaan Suomen Antidopingtoimikunnalta koulutus- ja valistuspalveluita ja tarvittaessa myös muita kuten viestintäpalveluita. Määrärahaa voitaisiin osoittaa muihinkin tarkoituksiin kuten juridisten palveluiden hankintaan ulkopuoliselta myös tässä mahdollisuuksien mukaan yhdessä ADT:n kanssa, joka nyt näitä palveluita ostaa.

2. Veikkaus Oy osoitettaisiin ensisijaisesti sopimalla ja toissijaisesti arpajaislaissa suoritettavaan Euroopan neuvoston valmisteilla olevan urheilukilpailujen manipuloinnin vastaisen yleissopimuksen edellyttämät tietojen vaihdon ja raportoinnin käytännön tehtävät sitten, kun sopimus on tullut voimaan ja Suomi sen hyväksynyt, vaikka urheilun yleiseettinen toimikunta muutoin vastaisikin sopimuksen tarkoittamasta yhteistoiminnasta.

Näillä järjestelyillä urheilun yleiseettisen toimikunnan aiheuttamat uudet kustannukset jäisivät kohtuullisiksi. Niitä ei tässä ole tarvetta enemmälti arvioida. Tilanteen mahdollisesti muuttuessa määrärahoja voitaisiin osoittaa lisää veikkausvoittovaroista valtion kulloisenkin talousarvion puitteissa. Toimikunta itse esittäisi vuosittain opetus- ja kulttuuriministeriölle määrärahatarpeensa.

## 8 Liikuntalaki

Vuonna 1999 voimaan tullut liikuntalaki (1054/1998) on parhaillaan uudistettavana. Lainvalmistelu on edennyt lähelle valmistumistaan opetus- ja kulttuuriministeriössä. Tämä tarjoaa sopivan tilaisuuden ehdottaa myös urheilun eettisten periaatteiden sisällyttämistä lakiin. Lain 1 § kuuluu näin:

”Tämän lain tarkoituksena on edistää liikuntaa, kilpa- ja huippu-urheilua sekä niihin liittyvää kansalaistoimintaa, edistää väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä tukea lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä liikunnan avulla.

Lisäksi lain tarkoituksena on liikunnan avulla edistää tasa-arvoa ja suvaitsevaisuutta sekä tukea kulttuurien moninaisuutta ja ympäristön kestävä kehitystä.”

Pykälän 2 momentissa on käsitelty liikunnan eettisistä periaatteista tasa-arvoa, suvaitsevaisuutta ja kulttuurien moninaisuutta. Ne sisältyvät myös tässä selvityksessä käsiteltyihin urheilun eettisiin periaatteisiin. Mutta liikuntalaista puuttuu urheilun tärkein eettinen periaate. Se on reilu peli, fair play, minkä tärkeimmät ilmenemät ovat tänään dopingin vastustaminen ja urheilutulosten manipuloinnin estäminen.

Käsitykseni mukaan mainittuun 2 momenttiin tulisi lisätä sanat ”sekä myötävaikuttaa urheilun eettisten periaatteiden toteutumiseen”. Näin tämä 2 momentti voisi kuulua yksityiskohtaisine perusteluineen seuraavasti:

”Lisäksi lain tarkoituksena on liikunnan avulla edistää tasa-arvoa ja suvaitsevaisuutta, tukea kulttuurien moninaisuutta ja ympäristön kestävä kehitystä sekä myötävaikuttaa urheilun eettisten periaatteiden toteutumiseen”.

Perustelut: Momenttiin ehdotettu lisäys merkitsisi tärkeiden urheilun eettisten periaatteiden sisällyttämistä liikuntalakiin. Urheilun eettisiin periaatteisiin sisältyy keskeisenä fair play, reilu peli, jonka tärkeimpiä ilmentymiä ovat tänään dopingin vastustaminen ja urheilutulosten manipuloinnin estäminen. Niiden yhteisenä nimittäjänä on ”urheilun eettiset periaatteet”, jolloin niitä ei tarvitsisi laissa erikseen mainita. Se, että urheilussa on muitakin eettisiä periaatteita, ei edellytä niiden luettelemista laissa.

Liikuntalain 7 §:n 4 momentissa on myös käytetty sanontaa ”urheilun eettiset periaatteet”, joten tämä käsite ei ole nyt uusi liikuntalaissa.

Sanalla ”myötävaikuttaa” on haluttu osoittaa, että urheiluliike itse määrittää eettiset periaatteet, joiden noudattamista liikuntalain kautta voidaan tukea.



**Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä -sarjassa vuonna 2014 ilmestyneet**

- 1 Suomen elokuvasäätiön tukitoiminta:  
hallintotapa, tavoitteet, tuloksellisuus
- 2 Hyvän virkakielen toimintaohjelma
- 3 Klart myndighetsspråk – ett handlingsprogram
- 4 Selvitys eduskunnan sivistysvaliokunnalle esi- ja  
perusopetuksen opetusryhmien nykytilasta
- 5 Kielitaidon määrittäminen sekä kielitaidon  
ja EU/ETA-alueen ulkopuolella hankitun  
koulutuksen täydentäminen terveysalalla
- 7 Vahvemmat kannusteet koulutuksen  
ja tutkimuksen laadun vahvistamiselle.  
Ehdotus yliopistojen rahoitusmallin  
tarkistamiseksi vuodesta 2015 alkaen



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la culture

ISBN 978-952-263-262-3 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0335 (PDF)